**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Declaratoria - Nulidad del acto administrativo de adjudicación - Oportunidad**

Lo primero a remarcar es que esta demanda fue interpuesta cuando se encontraba vigente el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo, modificado por la Ley 446 de 1998 (…) Para lo que interesa a este asunto, es clara la acción de nulidad y restablecimiento del derecho como la vía procedente para reclamar lo pedido por la demanda: por un lado, la declaratoria de nulidad del acto administrativo de adjudicación, y por el otro, el resarcimiento de perjuicios del demandante, quien asegura haber sido el mejor oferente, y a pesar de ello se vio privado de la adjudicación de los contratos de seguro de la entidad. (…) También, para efectos de la decisión aquí adoptada, debe tenerse en cuenta que el acto fue notificado en audiencia el 27 de septiembre de 2005, y la demanda de QBE se interpuso el 21 de octubre del mismo año, hechos demostrativos del ejercicio oportuno de la acción dentro del término de 30 días dispuesto por la norma citada.

**ACTO DE ADJUDICACIÓN - Nulidad - Presupuestos**

Para obtener la prosperidad de sus pretensiones, el demandante debe comprobar la ilegalidad del acto acusado y que su oferta, además de cumplir con todos los requisitos del pliego de condiciones, era la más conveniente para la administración, de acuerdo con los factores de calificación y ponderación establecidos para la evaluación de las propuestas: “La Sala ha manifestado reiteradamente que cuando se demanda la nulidad del acto de adjudicación y el actor pretende ser indemnizado por haber presentado la mejor propuesta, deberá cumplir una doble carga probatoria, de una parte, demostrar que el acto efectivamente lesionó normas superiores del ordenamiento jurídico y de otra, probar que su propuesta era la mejor y más conveniente para la Administración”. Es decir que en controversias como la presente, en las que se cuestiona la validez de las decisiones de adjudicación de los contratos estatales en los procedimientos de selección de contratistas, son dos los extremos que se deben establecer como requisito sine qua non para la prosperidad de las pretensiones indemnizatorias: i) la ilegalidad del acto administrativo de adjudicación, y ii) que la oferta del demandante era la mejor y más conveniente y por lo tanto debió ser la favorecida con la decisión.

**SUBSANABILIDAD - Propuestas - Prohibición de la administración - Rechazo de ofertas por motivos intrascendentes**

En palabras de la jurisprudencia de la Sección, retomando pronunciamientos anteriores que desarrollan la misma postura en el estatuto contractual anterior a la Ley 80 de 1993 , “no cualquier falencia u omisión en la presentación de las ofertas puede dar lugar a su descalificación, pues debe tratarse de defectos que realmente incidan sobre la futura celebración y ejecución del contrato de cuya adjudicación se trata, por lo cual debe tenerse por inadmisible el rechazo de proponentes por requisitos nimios e inútiles”. (…) En efecto, si bien es cierto que las reglas de los pliegos de condiciones contienen pautas de obligatoria observancia para todos los oferentes, a tal punto que legalmente estos se encuentran obligados a que sus propuestas se refieran y sujeten “a todos y cada uno de los puntos contenidos en el pliego de condiciones” de suerte que su contravención puede dar lugar al rechazo de la oferta, si se aplican las cláusulas del reglamento a rajatabla y por cualquier motivo “en infinidad de casos habría que rechazar la mayoría y quizás la totalidad de las propuestas, porque en algún detalle no han aceptado las exigencias del pliego, que cumplen debidamente en todo lo demás”; por ello, se admite “que cuando el apartamiento de las cláusulas del pliego es sólo en cuestiones de detalle, sin trascendencia, respetándose el pliego en todo lo demás, especialmente en las prescripciones fundamentales, no existe inconveniente para que, si está en primer término, se le declare adjudicatario.”

**EVALUACIÓN DE OFERTAS - Licitación pública**

En suma, en torno a la evaluación de propuestas en el marco de una licitación pública cabe identificar los siguientes escenarios: Uno ideal, que la propuesta presentada por determinado contratista se ajuste totalmente a las disposiciones del pliego, caso en el cual es indubitable su habilitación para participar del mecanismo de selección. Otro, en el que está aquella oferta que contraría, en esencia, lo que la administración pretende contratar, lo que daría lugar a su rechazo. Y un punto ubicado entre los dos escenarios indicados es aquel en donde la oferta posee una deficiencia menor en relación con el objeto a contratar (puntualizadas en el numeral 15 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993), circunstancia en la cual la administración está obligada a permitir –a través de las cláusulas del pliego de condiciones- que el oferente ejerza, en un término razonable, su derecho a subsanar la propuesta, conforme al numeral 7 del artículo 30 del estatuto contractual.

**PLIEGOS DE CONDICIONES - Interpretado a través del método literal o gramatical**

La Sala ha considerado que los pliegos de condiciones, al ser textos jurídicos, son susceptibles de ser interpretados a través del método literal o gramatical cuando su texto no arroje ningún tipo de dudas sobre la voluntad de su autor, y en particular, de la regla de interpretación sistemática que a partir de la correlación de los fragmentos del texto y de la referencia común al todo del cual hacen parte, permiten desentrañar el texto y darle significado. Bajo este último método, la Sala señaló que “los pliegos y la propuesta deben ser interpretados en función de las diferentes partes que los conforman, sin aislar o separar una de ellas del conjunto”.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN TERCERA**

**SUBSECCIÓN B**

**Consejero ponente: DANILO ROJAS BETANCOURTH**

Bogotá D.C., cinco (5) de abril de dos mil diecisiete (2017).

**Radicación número: 25000-23-26-000-2005-02449-01(35459)**

**Actor: QBE CENTRAL DE SEGUROS S.A.**

**Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL**

**Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO (APELACIÓN SENTENCIA)**

Procede la Sección Tercera, Subsección B, del Consejo de Estado a resolver el recurso de apelación presentado por la parte demandante en contra de la sentencia del 27 de febrero de 2008, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “B”, que declaró la falta de legitimación en la causa por activa en relación con algunos apartes del acto demandado, y denegó las pretensiones de la demanda. La sentencia será confirmada.

**SÍNTESIS DEL CASO**

QBE Central de Seguros S.A. demanda parcialmente la resolución 1533 de 2005 por medio de la cual el Ministerio de Defensa Nacional adjudicó siete grupos de contratos de seguro en los cuales la actora participó en cinco de ellos, y pide el resarcimiento de los negocios jurídicos no celebrados, en su parecer, por las irregularidades cometidas por la entidad demandada en la selección de las aseguradoras contratistas.

**ANTECEDENTES**

**I. Lo que se pretende**

1. Mediante escrito presentado el 21 de octubre de 2005 ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (f. 5-17 c. 1) QBE Central de Seguros S.A. (en adelante, “QBE”), interpuso demanda en el marco de la acción de **nulidad y restablecimiento del derecho** en contra de la Nación – Ministerio de Defensa Nacional (en adelante, “el Ministerio”), con el fin de que se efectuaran las siguientes declaraciones y condenas:

***PRIMERA.***

*Que se declare la nulidad del artículo primero de la Resolución 1533 del 27 de septiembre de 2005 emanada del Ministerio de Defensa Nacional, por virtud de la cual se dispuso adjudicar el Grupo No. I Seguros de Incendio y/o Rayo, Corriente Débil, Rotura de Maquinaria, Manejo Global y Sustracción de la LICITACION PÚBLICA No. 02-05-MDN-FFMM* ***“a Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A., por valor de $183.053.839.00 de conformidad con la oferta presentada y los pliegos de condiciones que rigieron el proceso”.***

***SEGUNDA.***

*Que se declare la nulidad del artículo segundo de la Resolución 1533 del 27 de septiembre de 2005 emanada del Ministerio de Defensa Nacional, por virtud de la cual se dispuso adjudicar el Grupo No. II Seguro de Automóviles de la LICITACIÓN PÚBLICA No. 02-05-MDN-FFMM* ***“a La Previsora S.A. Compañía de Seguros, por valor de $259.821.216.00 de conformidad con la oferta presentada y los pliegos de condiciones que rigieron el proceso”.***

***TERCERA.***

*Que se declare la nulidad del artículo tercero de la Resolución 1533 del 27 de septiembre de 2005 emanada del Ministerio de Defensa Nacional, por virtud de la cual se dispuso adjudicar el Grupo No. III Seguro obligatorio de Accidentes de Tránsito SOAT de la LICITACIÓN PÚBLICA No. 02-05-MDN-FFMM* ***“a La Previsora S.A. Compañía de Seguros, por valor de $171.615.943.00 de conformidad con la oferta presentada y los pliegos de condiciones que rigieron el proceso”.***

***CUARTA.***

*Que se declare la nulidad del artículo cuarto de la Resolución 1533 del 27 de septiembre de 2005 emanada del Ministerio de Defensa Nacional, por virtud de la cual se dispuso adjudicar el Grupo No. IV Seguro de Aviación de la LICITACIÓN PÚBLICA No. 02-05-MDN-FFMM* ***“a Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A., por valor de $246.600.522.00 de conformidad con la oferta presentada y los pliegos de condiciones que rigieron el proceso”.***

***QUINTA.***

*Que se declare la nulidad del artículo quinto de la Resolución 1533 del 27 de septiembre de 2005 emanada del Ministerio de Defensa Nacional, por virtud de la cual se dispuso adjudicar el Grupo No. V Seguro de Responsabilidad Civil para Servidores Públicos de la LICITACIÓN PÚBLICA No. 02-05-MDN-FFMM* ***“a La Previsora S.A. Compañía de Seguros, por valor de $208.834.957.00 de conformidad con la oferta presentada y los pliegos de condiciones que rigieron el proceso”.***

***SEXTA.***

*Que se declare la nulidad del artículo sexto de la Resolución 1533 del 27 de septiembre de 2005 emanada del Ministerio de Defensa Nacional, por virtud de la cual se dispuso adjudicar el Grupo No. VI Seguro de Vida Grupo Subsidiado y Voluntario de la LICITACIÓN PÚBLICA No. 02-05-MDN-FFMM* ***“a La Compañía Agrícola de Seguros de Vida S.A., por valor asegurado por peso de prima de $2’520.673 de conformidad con la oferta presentada y los pliegos de condiciones que rigieron el proceso”.***

***SÉPTIMA.***

*Que como consecuencia de las declaraciones anteriores, y a título de restablecimiento del derecho se condene a la NACIÓN a indemnizar a QBE CENTRAL DE SEGUROS S.A. la totalidad de los perjuicios en que esta última hubiere incurrido, lucro cesante y daño emergente incluidos, reajustando su valor en función de la pérdida de poder adquisitivo del dinero y junto con los intereses de mora o corrientes correspondientes.*

2. La **demanda** presentó como fundamento fáctico de sus pretensiones las siguientes circunstancias:

2.1. El 18 de agosto de 2005, el Ministerio abrió la licitación pública No. 002/05-MDN-FFMM *“con el objeto de contratar el programa de seguros que cubra* [sus] *bienes e intereses patrimoniales asegurables”, “así como contratar el seguro de vida que ampare el riesgo de muerte por cualquier causa, a todo el personal en servicio Activo”* del Ministerio y de las Fuerzas Militares *“sin limitaciones, ni exclusiones, dentro y fuera del territorio nacional”*.

2.2. El Ministerio exigió que las propuestas presentadas para el objeto fijado en el pliego de condiciones de la licitación *“debían ajustarse* ***en todos los puntos*** *a las condiciones establecidas en el mismo y sujetarse textualmente a las preformas* (sic) *que lo integraban”[[1]](#footnote-1)* porque, de lo contrario, no serían tenidas en cuenta. En concreto, se destacaron las siguientes exigencias:

2.2.1. Que las propuestas debían anexarse a los *“ANEXOS 4 A y 4B de la póliza de seguro de Vida grupo”*, que debían ser suscritos por el representante legal y directivos del proponente. Así mismo debía añadirse la póliza de seriedad de la oferta.

2.2.2. El Ministerio requirió que el proponente tuviera capacidad para el pago de siniestros superior a 20 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Igualmente, debía anexarse el boletín de responsabilidad fiscal emitido por la Contraloría General de la República respecto de los directivos de quienes presentasen oferta.

2.2.3. El Ministerio también solicitó, para la contratación del seguro de vida voluntario, *“que las propuestas incluyeran una alternativa de valor asegurado correspondiente a $20.000 (veinte mil pesos) de prima”*.

2.2.4. El Ministerio pidió que para el *“Grupo V de la Licitación No. 002/05-MDN-FFMM”*, el límite del valor asegurado para gastos de defensa no fuera inferior a $500 000 000, y que los *“sub-límites evento persona-proceso”* fueran de por lo menos $25 000 000.

2.3. QBE presentó oferta de contrato dentro de la licitación adelantada por el Ministerio para contratar en los grupos I, II, III, IV, V, y VI. Esta propuesta cumplía con todas las exigencias planteadas por la entidad.

2.4. En el mismo procedimiento licitatorio, las sociedades anónimas Compañía Agrícola de Seguros de Vida, La Previsora Compañía de Seguros, y Mapfre Seguros Generales presentaron ofertas. Sin embargo, ninguna de éstas cumplía con todos los requisitos señalados por el Ministerio.

2.5. Las demás aseguradoras oferentes tenían *“varios representantes legales y directivos”*, pero no presentaron sus proformas con la firma de todos sus directivos. Ante esta irregularidad, el Ministerio pidió a esas aseguradoras que corrigieran las omisiones en las que habían incurrido.

2.6. Sin embargo, la Compañía Agrícola de Seguros de Vida no satisfizo esa petición, ni el representante legal de la sucursal CESA de esta compañía tenía capacidad para obligar a la aseguradora para el pago de siniestros de seguros de vida por una cuantía mayor a 20 salarios mínimos legales mensuales vigentes, tampoco para autorizar el pago directo por vía bancaria. La misma aseguradora carecía de la alternativa del seguro de vida voluntario, en la que el valor asegurado correspondiera a una prima de $20 000 Además, no adjuntó el certificado de antecedentes fiscales del mencionado representante, y su póliza de seriedad de la oferta tampoco llenó todos los requisitos exigidos por la licitación.

2.7. Sin embargo, el Ministerio incluyó a la Compañía Agrícola de Seguros de Vida en la evaluación de la propuesta económica dentro de la alternativa I, como si esta compañía la hubiese ofertado.

2.8. Las propuestas presentadas por Mapfre Colombia Vida Seguros S.A. y La Previsora S.A. no incluyeron las alternativas obligatorias 1 y 2 de valor asegurado que exigía el numeral 12 del pliego de condiciones. Mapfre tampoco cumplió con todos los requisitos atinentes a la póliza de seriedad. En tanto que La Previsora *“tampoco incluyó el sub-límite obligatorio exigido por el Ministerio para la contratación para* (…) *el grupo V de la licitación.”*

2.9. A pesar de lo expuesto, el Ministerio recibió las siguientes propuestas, habilitándolas jurídica, técnica y financieramente para participar en el procedimiento:

*1. UNIÓN TEMPORAL MAPFRE COLOMBIA VIDA – LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS*

*2. QBE CENTRAL DE SEGUROS S.A.*

*3. COMPAÑÍA AGRÍCOLA DE SEGUROS DE VIDA S.A.*

*4. LA PREVISORA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A.*

*5. MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A.*

*6. ASEGURADORA COLSEGUROS S.A.*

2.10. En consideración de la actora, *“la única propuesta que cumplía con la totalidad de los requisitos exigidos por el Ministerio de Defensa par* (sic) *la contratación de los Grupos I, II, III, IV, V y VI de la licitación pública 02-05-MDN-FFMM era la de QBE CENTRAL DE SEGUROS”* por lo que éstos debieron serle adjudicados a la mencionada aseguradora.

2.11. Por el contrario, el Ministerio adjudicó *“los Grupos I y IV a Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A., los Grupos II, III y V a La Previsora S.A. Compañía de Seguros y el Grupo VI a la Compañía Agrícola de Seguros de Vida S.A.”*

2.12. Al adjudicar de manera irregular la licitación, se privó a QBE, que estaba calificado en el segundo lugar en la evaluación, de celebrar el contrato y percibir las utilidades correspondientes.

3. Como fundamento jurídico de sus pretensiones, la actora invocó los artículos 29 y 30 de la Ley 80 de 1993, para indicar que *“el ofrecimiento realizado por las personas que resultaron adjudicatarias de los Grupos atrás señalados, no era el más favorable para el Ministerio (…) en tanto dichas propuestas no tuvieron en cuenta de forma plena, el pliego de condiciones de la licitación”*, razonamiento surgido a partir de *“la simple comparación entre lo dispuesto en el pliego de condiciones y el contenido de las propuestas de los adjudicatarios”* .

Además, indicó que la sujeción a los pliegos de condiciones impuesta por la ley no fue tenida en cuenta por la Compañía Agrícola de Seguros de Vida ni por La Previsora, que no cumplieron con *“la totalidad de los requisitos exigido* (sic) *para los Grupos V y VI y el Ministerio de Defensa, en vez de descalificarlos automáticamente, procedió a adjudicarles los citaos* (sic) *Grupos”*.

**II. Trámite procesal**

4. El 23 de noviembre de 2005, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca admitió la demanda y dispuso la notificación de dicha decisión a la entidad demandada (f. 20 – c. 1), que se enteró de esta providencia el 2 de febrero de 2006 (f. 22 – c. 1).

5. El 27 de febrero de 2006, la parte demandada **contestó** la demanda, oponiéndose a todas las pretensiones (f. 23 - 43 – c.1), por no haber violado los artículos que rigen la adjudicación de los contratos estatales, y además por estas razones:

5.1. Las proformas tenían como función *“recoger en forma unificada toda la información relativa a las condiciones técnicas y económicas que permitiera agilizar la comparación objetiva de las propuestas. En consecuencia, todos los proponentes debían cumplir con un mínimo de estipulaciones sustanciales de los seguros ofrecidos siendo las proformas un instrumento de verificación”*.

5.2. Si bien es cierto que el diligenciamiento de los anexos 4A y 4B era una exigencia para la presentación de las propuestas, y que éstos debían ir suscritos por el representante legal y los directivos del oferente, no es verdad que la póliza de seriedad de la oferta tuviera que presentarse firmada por dichas personas. Luego, el alcance de esta regla no es el que pretende asignar el demandante.

5.3. En relación con la capacidad del proponente para pagar siniestros el demandante se equivoca, porque las partícipes de la licitación solo fueron personas jurídicas capacitadas para celebrar contratos de seguro, en los ramos específicamente autorizados.

5.4. Es cierto que el Ministerio solicitó anexar el boletín de la Contraloría, pero no la pidió del representante legal y los directivos sino de la compañía de seguros, es decir, la proponente. La exigencia en relación con aquellas personas era la declaración de los representantes legales o de quienes firmasen las propuestas de no estar inscritos en el boletín de responsables fiscales.

5.5. QBE no presentó oferta para los grupos I y IV, pero sí lo hizo para los grupos II, III, V y VI así como para el VII que sí fue adjudicado a la actora. Así mismo, es falso que la actora cumpliera con los requisitos del pliego en propuestas que ni siquiera presentó.

5.6. En ese orden de ideas, la demandada expone que la participación de las otras aseguradoras, tendenciosamente expuesta por la actora para inducir en error al juzgador, fue así:

*- Agrícola de Seguros de Vida S.A. presentó oferta única y exclusivamente para el Grupo Nº VI.*

*- La Previsora S.A. en forma individual presentó oferta únicamente para los Grupos II, III, V y VII.*

*- Mapfre Seguros Generales S.A. presentó oferta, en forma individual exclusivamente para los grupos I, II, IV y VII.*

*- La Unión Temporal, Mapfre Colombia Vida Seguros S.A. y La Previsora S.A. presentaron oferta para el Grupo Nº VI (…)*

5.7. La Compañía Agrícola de Seguros de Vida S.A. corrigió la falencia que anotó el actor, y se atuvo a lo que constó en los certificados de existencia y representación legal expedidos por la Superintendencia Bancaria (hoy Superintendencia Financiera). Además, en ningún aparte de los pliegos de condiciones de la licitación aparecían las facultades de los representantes legales para realizar transferencias bancarias como causales de rechazo o inhabilitación de las ofertas.

5.8. Tampoco fue cierta la aseveración de la demandante sobre la exigencia de presentar una propuesta alternativa para el seguro de vida voluntario, *“lo que se solicitó fue la presentación, en los numerales 1.2. y 3.7 del Grupo VI, de una “… propuesta económica que consistirá en realizar un ofrecimiento de valor asegurado en pesos colombianos por cada peso de prima mensual, pagada por persona asegurada. Así las cosas, todos los oferentes deberán presentar su propuesta sobre la base de pago mensual…” “… el proponente debe ofrecer un valor asegurado por peso de prima mensual y se asignará el mayor puntaje a la propuesta que presente el mayor valor asegurado por peso de prima hasta un máximo de 800 puntos…” todo lo anterior de acuerdo con las ecuaciones incluidas”.* La Compañía Agrícola de Seguros de Vida S.A. cotizó el valor exigido en los pliegos, de conformidad con las fórmulas matemáticas allí dispuestas.

5.9. No es cierto que La Compañía Agrícola de Seguros de Vida S.A. no cumpliera con los requisitos solicitados por el Ministerio. Tampoco las otras aseguradoras participantes, sobre las cuales la actora no precisa cuáles fueron los requisitos incumplidos.

5.10. Propuso como excepciones: (i) Falta de notificación del auto admisorio de la demanda a las aseguradoras adjudicatarias, (ii) inexistencia del perjuicio reclamado por el actor, (iii) improcedencia de reclamar los costos de elaboración de la oferta, (iv) inexistencia de pérdida de utilidad.

6. Surtido el trámite procesal correspondiente y concluido el periodo probatorio, se corrió traslado a las partes para **alegar** (f. 109 - c. 1), oportunidad en la que ambos extremos del proceso se pronunciaron así:

6.1. La demandante, en su escrito de alegatos, (f. 134-149 – c.1) solicitó un pronunciamiento favorable a sus pretensiones, al tiempo que pidió no tener en cuenta las excepciones de la demandada. Para ello, sostuvo que los hechos de la demanda fueron demostrados en su totalidad, y adicionalmente:

6.1.1. Que resulta intrascendente citar a todas las aseguradoras adjudicatarias puesto que aquí únicamente se ataca el acto de adjudicación y los perjuicios emanados de éste, más no el contrato, y en estos eventos el litigio solo le interesa a la entidad pública contratante, en este caso, al Ministerio.

6.1.2. El daño sufrido por QBE es cierto, porque si el Ministerio hubiera atendido las disposiciones del pliego y observado que la actora ofrecía la mejor propuesta ella no lo habría padecido. Además, la cuantía del perjuicio fue acreditada por el dictamen pericial practicado durante el proceso.

6.1.3. Insistiendo en que sus contendientes durante el procedimiento licitatorio no cumplían con los requisitos del pliego, la actora dijo que las sociedades adjudicatarias interpretaron a su antojo los pliegos, y contaron *“con la “suerte” de que la Nación determinara al final del proceso (y cuando ya todas las ofertas habían sido presentadas), al momento de hacer la evaluación de las propuestas, que las irregularidades cometidas por las otras aseguradoras, no resultaban tan importantes en ese momento y por ello podría obviarse el hecho de que sus ofertas no se adecuaran en un 100% a los requisitos exigidos por el Ministerio”*.

6.1.4. Reiteró que las proformas y las garantías de seriedad de las ofertas *“eran un mecanismo de evidenciar* (sic) *el compromiso de los proponentes frente a la licitación y principalmente –tal como señala el demandado en su contestación a la demanda- obligaban a el Ministerio* (sic) *tuviera la seguridad de que todos y cada uno de los representantes y directivos de la proponente conocían de los términos de la oferta que ella presentaba”*.

6.1.5. Recalcó en lo que, en su parecer, fueron irregularidades patentes en la oferta de las demás aseguradoras participantes, y reseñó que no *“hubo cumplimiento del Pliego de Condiciones y pese a ello se les adjudicó la licitación. Y todas las explicaciones que ahora entrega el Ministerio fueron desconocidas por la totalidad de los partícipes del proceso licitatorio”*. Agrega que, en consecuencia, debe invalidarse el acto de adjudicación porque la entidad no se ciñó a los términos establecidos por los pliegos.

6.1.6. Concluye que se agotaron los dos presupuestos para que las pretensiones de la demanda prosperen: (i) que los beneficiarios de la adjudicación no cumplían con las exigencias legales o no eran las propuestas más favorables y (ii) que la propuesta presentada por QBE fue la mejor, porque esta aseguradora quedó en segundo lugar en la calificación de las ofertas, en los grupos correspondientes, y habría sido la ganadora de no haber sido por el desconocimiento del Ministerio de las reglas de la licitación.

6.2. Por su parte, el Ministerio alegó (f. 110-133 - c.1) que las imprecisiones de los hechos alegados por la actora, y expuestas en la contestación de la demanda, fueron demostradas a través de los elementos probatorios que integran el expediente. De allí deduce que la argumentación de QBE trata de *“convertir la disconformidad entre su propia interpretación de los pliegos con la decisión de la administración en cabeza del MINISTERIO DE DEFENSA, en un hecho ilegal”*, algo insuficiente para anular el acto impugnado.

6.2.1. Así mismo, asegura que en el presente caso debe darse prevalencia *“a la sustancia sobre la forma en la interpretación y aplicación de los Pliegos de Condiciones”*, haciendo alusión al tema de las proformas que, en su criterio, tuvieron un carácter meramente formal y su ausencia no podía justificar el rechazo de la propuesta, que solo podía ser evaluada a partir de la satisfacción de las necesidades de la administración con las condiciones técnicas ofrecidas por los participantes, es decir, lo sustancial de la propuesta.

6.2.2. En líneas generales, la conducta observada por el Ministerio en el trámite del procedimiento licitatorio se ajustó al ordenamiento jurídico, tanto en la evaluación de las propuestas de las demás aseguradoras (en particular, de la Compañía Agrícola de Seguros de Vida S.A.), como en la lectura de los pliegos de condiciones, la aplicación de sus disposiciones y la exigibilidad de documentación para participar, de acuerdo al objeto a contratar.

6.2.3. Cuestionó el dictamen pericial practicado en el marco del proceso. Señaló que la auxiliar de la justicia no es experta en seguros, y que no analizó correctamente los hechos sometidos a su escrutinio porque calculó valores en su experticia correspondientes a segmentos de la licitación en donde QBE no participó, lo que implica la inexistencia de los perjuicios. Igualmente, se valoran ítems que no implican un desmedro que haya podido padecer la demandante (como la papelería de la aseguradora), se cuantifican aspectos en los que se mezclan grupos de seguros diferentes, entre otras inconsistencias que generan el descarte de este elemento de convicción.

7. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca decretó, como prueba de oficio, la totalidad del pliego de condiciones de la licitación pública nº 002-2005 MDN – FFMM (f. 159 – c.1), y que fue aportado al proceso. Luego de allegada esta documentación, el *a quo* nuevamente corrió traslado a las partes para alegar de conclusión (f. 163 - c.1), en oportunidad en la que solo se pronunció la parte demandante (f. 164-179 - c.1) para reiterar los argumentos sostenidos en la pasada ocasión.

8. El 27 de febrero de 2008, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera profirió **sentencia** de primera instancia (f. 181-243 c. ppl.), en la que decidió lo siguiente:

***PRIMERO. DECLARAR*** *no probadas las excepciones propuestas por la parte demandada.*

***SEGUNDO.******DECLARAR*** *oficiosamente que al demandante no le asiste legitimación en la causa por activa, respecto de las pretensiones de nulidad de los artículos 1, 2, 3, y 4 de la resolución 1533 del 27 de septiembre de 2005, acorde con lo expuesto en la motivación.*

***TERCERO. DENEGAR*** *las súplicas de la demanda según lo analizado en precedencia.*

***CUARTO. RECONÓCESE*** *personería (…)*

***QUINTO.*** *Ejecutoriada la presente providencia, liquídense por secretaría los gastos ordinarios del proceso (…)*

***SEXTO. CONDENAR*** *a la sociedad QBE CENTRAL DE SEGUROS S.A. al pago del 50% de las costas procesales en que hubiese incurrido la parte demandada con ocasión del trámite de este proceso (…)*

8.1. El *a quo* inició la exposición de sus consideraciones indicando que la acción procedente en este caso era la de nulidad y restablecimiento del derecho.

8.2. Luego, señaló que, de acuerdo con la lectura del artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, *“a la compañía demandante no le asiste legitimación en la causa por activa, en cuanto pretende anular los numerales 1 y 4 del acto de adjudicación, con la consecuente indemnización de perjuicios según lo anotado, simple y llanamente porque no presentó propuesta para los citados grupos, como se evidencia en la resolución demandada (…) donde aparece con las letras “NA”, es decir, que no aplicó para esa modalidad de seguros, por tanto, no resulta razonable que solicite la indemnización de unos perjuicios, cuando ni siquiera tuvo la intención de ser adjudicatario.*

8.3. En relación con la legitimación en la causa por pasiva, admitiendo dicha calidad en el Ministerio, señaló que no citar al proceso a las compañías La Previsora S.A. y Agrícola de Seguros no trasgredía sus derechos *“pues de una parte, las decisiones que adopten en esta sentencia ya no tienen incidencia directa en la relación contractual Estado – adjudicatario, por cuanto los contratos de seguro ya tuvieron su realización, si se tiene en cuenta que el numeral 1.5. del pliego de condiciones determinó en un año la vigencia técnica para los seguros generales, y de trece meses para la póliza de vida (…) destacándose lo inocuo de tal medida”.* Además, sostuvo que:

*… el proceso objetivo de comparación del pliego de condiciones con la propuesta del demandante y con las presentadas por los adjudicatarios, se enmarca exclusivamente en tales documentos que hicieron parte del proceso de selección y que fueron verificados y valorados en su oportunidad por la entidad contratante, constituyéndose a su vez en el límite en que debe desarrollarse la labor judicial, es decir, que por más que se hubiesen citado al sub judice las demás aseguradoras, no les era permitido adicionar, suprimir o mejorar su ofrecimiento, de manera que la controversia queda especialmente supeditada a lo efectivamente demostrado en el proceso, razón por la que, al no establecerse como necesario el litisconsorcio con los proponentes adjudicatarios, la citada excepción no tiene vocación de prosperidad.*

8.4. En criterio del Tribunal, la exigencia de la firma de las proformas 4A y 4B solo debía aplicarse a los contratos de seguro de vida subsidiado y voluntario que correspondían al grupo VI de la licitación, por lo que *“incurre en error el demandante al cuestionar que la propuesta de LA PREVISORA adolecía de tal irregularidad, cuando la citada compañía no ofertó para ese grupo VI, acorde con lo que destaca el cuadro de evaluación jurídica, financiera, de experiencia y económica que obra en la resolución de adjudicación”.* Lo mismo acontece con Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A.

8.5. Tampoco fue acertado el señalamiento de la actora en torno a las propuestas alternativas de valor asegurado, aspectos que fueron exigidos en el mencionado grupo VI en donde, se insiste, las compañías La Previsora y Mapfre no presentaron oferta directa, sino de forma conjunta como unión temporal.

8.6. Sobre las omisiones referidas por el demandante en relación con la Compañía Agrícola de Seguros de Vida S.A., el Tribunal observa que estas *“carecen de argumentos por cuanto no explican a fondo la sustancia de las presuntas irregularidades”*, y añade que la actora *“olvidó traer al debate probatorio nada más ni nada menos que la propuesta presentada por la compañía”*, que debía ser aportada por esta y no trasladarse la carga a la demandada.

8.7. No obstante, el Tribunal encontró que en el acervo probatorio reposaba una comunicación del grupo de contratación estatal del Ministerio, en la que le solicitó a la Compañía Agrícola de Seguros la proforma de condiciones técnicas firmadas por el representante legal y los directivos. Y que la mencionada aseguradora respondió diciendo que el representante legal era, a su vez, el único directivo de la compañía. Ante este escenario, la Corporación de primera instancia recalcó cómo el Ministerio:

*… no podía insistir en el cumplimiento de una formalidad que se sustraía a la realidad jurídica del proponente, por cuanto se estaría en contravía de los mismos estatutos y de las directrices de organización social, incurriendo con esta postura en una exégesis desproporcionada y trasgresora de los principios que orientan la actividad contractual del Estado. Además, debe exaltarse que la exigencia de la firma de los directivos de la sociedad en los referidos formatos constituía un requisito meramente formal que no incide para nada en la evaluación objetiva de los ofrecimientos…*

8.8. Por lo anterior, la sentencia de primera instancia establece que estas irregularidades no tuvieron la *“entidad jurídica suficiente”* para desestimar la propuesta, de acuerdo con el artículo 25 inciso 2 de la Ley 80 de 1993 que desarrolla el principio de economía.

8.9. Además de resultarle claro el fracaso de las pretensiones, para el Tribunal la aseguradora demandante actuó con temeridad *“al carecer de fundamento legal la petición de condena por unos perjuicios que no padeció, manifestaciones con las que sin lugar a dudas pretendió inducir en error a la administración de justicia, en procura de derivar provecho, postura que además contraviene los postulados de la buena fe y de lealtad procesal que debe orientar esta clase de actuaciones”.* Por ello, condenó a QBE al pago del 50% de las costas procesales en las que haya incurrido el Ministerio con ocasión del trámite de este proceso.

9. El apoderado de la parte demandante interpuso oportunamente recurso de **apelación** el 25 de marzo de 2008 (f. 245 – c. ppal.), posteriormente sustentado así (f. 254-264 – c. ppal.):

9.1. El requisito de las proformas no era exigible únicamente al grupo VI de la licitación, sino a todos ellos. Considera que no existe razón alguna para admitir que esta exigencia era exclusiva del mencionado grupo y de los otros no.

9.2. El Ministerio reconoció, mediante la contestación a la demanda, que la solicitud de documentos a los proponentes no se hizo de forma igual a todas las participantes durante la evaluación de las ofertas. Además, sostuvo que el trámite de las proformas, hecho –según la contestación de la demanda- de acuerdo con los estatutos y políticas de representación de los oferentes, fue un aspecto que constituyó una adición o aclaración al pliego que no fue solicitada por los interesados. Sostuvo, además, que:

*… de no haber mediado la actuación irregular del Ministerio, las ofertas de la Agrícola de Seguros para el Grupo VI, y la de La Previsora para los Grupos II, III y V, no hubieran podido ser tenidas en cuenta, en aplicación del numeral 3. PROPUESTAS, del Pliego de Condiciones (…) y de la exigencia establecida en el (…) Pliego según el cual: “Las propuestas deben tener todas las condiciones exigidas en el presente pliego de condiciones”.*

*(…) Como corolario de la conclusión a que se llegó en el anterior numeral, resulta forzoso concluir que si el Ministerio no hubiera cometido la irregularidad anotada, las mencionadas ofertas hubieran tenido que ser rechazadas, caso en el cual la adjudicataria hubiese sido la oferta que se ubicó en el segundo lugar en los Grupos II, III, V y VI, es decir la de de* (sic) *mi mandante.*

9.3. Los argumentos del Ministerio deben ser, entonces, desechados en segunda instancia, porque aceptarlos significaría modificar extemporáneamente el pliego de condiciones sin cumplir con los requisitos legales para ello, y en la práctica implica eliminar la exigencia para volverla condicional y someterla a *“una condición imposible de cumplir”*.

9.4. En relación con el argumento de la sentencia conforme al cual no obraba prueba de la oferta de la Compañía Agrícola de Seguros de Vida S.A., el apoderado señaló que sí está en el expediente, concretamente en el cuaderno 5 – folio 504 y siguientes. Y aunque no estuviera presente este documento, lo que se está alegando es: (i) una negación indefinida, *“que en la oferta no* *se cumplió el requisito previsto en el pliego de condiciones”* y (ii) que el Ministerio violó las reglas de la licitación porque remitió a dos oferentes una comunicación *“en la que se modificaban los pliegos de condiciones, eximiendo a dichos oferentes del cumplimiento de un requisito”*, circunstancia probada en el plenario.

9.5. La sentencia de primera instancia cometió un *“grave error”* al valorar el tema de la omisión de la firma de los directivos de la Compañía Agrícola de Seguros de Vida, porque no da por cumplido el requisito establecido en los pliegos sino en la comunicación que, irregularmente, los modificó.

9.6. Sostuvo que si bien el principio de economía rige la contratación estatal, no es el único. Puntualmente, manifestó que la entidad demandada violó los principios de igualdad entre los proponentes, transparencia y selección objetiva *“al haber modificado el pliego de condiciones con posterioridad a la fecha de cierre, privilegiando injustificadamente a dos oferentes, eximiéndolos de cumplir un requisito en la forma establecida en los pliegos”,* algo que *“resulta completamente improcedente y no puede ser aceptado”*.

9.7. Por lo anterior, encuentra configurada la causal de nulidad de violación de las normas superiores en que debía fundarse, y satisfechos los requisitos para que la acción interpuesta prospere, lo que conduce a la revocación de la sentencia de primera instancia.

9.8. En relación con las costas, la demandante adujo que *“si bien en la demanda se incurrió en las imprecisiones indicadas en el fallo, ello obedeció a errores involuntarios, que de ninguna manera pretendían en* (sic) *inducir en error a la administración de justicia”*. Además, indica que conforme a los argumentos presentados en la apelación, sí se cuestionó la adjudicación de los grupos II y III, hecha a La Previsora, que –insiste- no cumplió con el pliego. Por esto, la situación descrita en el artículo 74 numeral 1 del Código de Procedimiento Civil no tiene lugar en este caso.

10. En la presentación de **alegatos de conclusión en segunda instancia** (f. 268 – c. ppal.) la demandante reiteró los argumentos de su apelación (f. 269 – 279 – c. ppal.). Mientras tanto, la parte demandada, apoyando la decisión recurrida, manifestó (f. 280 – 291, c. ppal.):

10.1. Que el recurso de apelación no cumplió con el requisito de exponer concretamente las razones de inconformidad con el fallo de primera instancia, teniendo en cuenta que las solicitudes de la demanda (particularmente, las de los grupos I y IV de la licitación en donde QBE no participó) fueron *“completamente infundadas y carentes de realidad”*, y en que los restantes cuestionamientos hicieron referencia a *“disímiles grupos de la licitación, distintos oferentes y adjudicatarios, así como a distintos supuestos errores generadores de nulidad”,* según la demanda, perpetrados por el Ministerio. Todas estas argucias fueron descartadas correctamente por el Tribunal, sin embargo, al sustentar la apelación, el recurrente:

*… en ningún momento delimita la expresión de su inconformidad de forma expresa y directa en relación con cada uno de los argumentos y pruebas planteados y analizados por el tribunal, como era su deber, sino que los expone de forma abstracta y general como si ellos fueran aplicables a todos por igual lo que claramente es absurdo e incoherente.*

10.2. El hecho alegado en la demanda, conforme al cual en la oferta presentada por la Compañía Agrícola de Seguros de Vida no se cumplió con los requisitos previstos en el pliego de condiciones no es, bajo ningún motivo, una negación indefinida que exima a QBE de demostrarla en juicio porque su carácter es evidentemente definido.

10.3. La sentencia de primera instancia tampoco se equivocó al establecer consecuencias adversas a la actora por no allegar la oferta de la Compañía Agrícola, ni menos puede admitirse la manipulación de la causa bajo el argumento de una supuesta modificación de los pliegos, basada en una interpretación sesgada y alejada de la realidad como la que intenta instaurar la apelante.

10.4. Insistió en que la metodología de presentación de las propuestas a través de las proformas tuvo como propósitos unificar la información y facilitar su análisis técnico, contrario a lo que piensa la demandante.

10.5. Así mismo, la posibilidad de suscribir la proforma con los representantes legales y los directivos dependiendo de la estructura organizacional de cada oferente no significó un cambio de las reglas de participación, sino que fue una aclaración referente a la aplicabilidad de este requisito *“puesto que no a todas las sociedades o empresas legalmente constituidas, les aplican conceptos de administración homogéneos, como tampoco el pliego de condiciones identificó qué clase de directivos, lo que daba paso a un concepto de amplia percepción”.* De lo contrario, dice el Ministerio, su actuación habría puesto *“condiciones imposibles de cumplir para uno o varios proponentes y con ellos exigiendo requisitos que violarían flagrantemente el principio de selección objetiva y la necesidad de obtener la oferta más favorable”*. En síntesis, dijo:

*… teniendo en cuenta la finalidad del requisito y la expresa facultad que otorgan las normas aplicables, la solicitud realizada por el Ministerio resultaba pertinente como lo reconoció el Tribunal por cuanto no facultó que se* ***modificara, complementara o adicionara*** *oferta alguna, ya que, por un lado, se limitó a solicitar el formalismo de la rúbrica o firma de los denominados Directivos y en segundo lugar, la solicitud misma no versaba sobre la esencia, alcance, contenido o cualquier otro elemento sustantivo a ser evaluado dentro del proceso, por tratarse de un elemento a todas luces de carácter simplemente formal.* (Negrillas originales del escrito de alegatos).

10.6. Luego, permitir que en las proformas solo obrara la firma del representante legal de la Compañía Agrícola de Seguros de Vida S.A., que la recurrente alega como una irregularidad del Ministerio y un grave error de la sentencia de primera instancia es, en realidad, una interpretación de los pliegos de condiciones ajustada a los intereses del Estado y al mandato constitucional de prevalencia de lo sustancial sobre las formalidades.

11. El 7 de abril de 2010, el entonces despacho ponente evidenció la configuración de una nulidad saneable que consistía en la no citación de las aseguradoras beneficiarias con la adjudicación dentro del proceso licitatorio adelantado por el Ministerio, por lo que ordenó poner en conocimiento a las compañías aseguradoras Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A., La Previsora S.A. Compañía de Seguros, y Compañía Agrícola de Seguros de Vida de esta situación (f. 294-296, c. ppal.).

12. Una vez surtidas las notificaciones correspondientes (f. 297-301 y 303 – c. ppal.) el actual despacho ponente, al advertir que las aseguradoras no se pronunciaron sobre la nulidad referida, la declaró saneada mediante providencia del 11 de noviembre de 2010 (f. 306-307 - c. ppal).

13. El 25 de mayo de 2016, el despacho sustanciador decidió aceptar el impedimento formulado por el consejero Ramiro Pazos Guerrero, por haber conocido anteriormente de la decisión de primera instancia en su condición de magistrado del Tribunal Administrativo de Cundinamarca (f. 310 – c. ppal.)

**CONSIDERACIONES**

**I. Competencia**

14. La Sala es competente para decidir el caso porque se trata del recurso de apelación interpuesto contra una sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Además, se trata de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra un acto precontractual, cuya competencia recae en la jurisdicción de lo contencioso administrativo de acuerdo con los artículos 87 – inciso 2º y 132 numeral 3 (modificado por el artículo 40 de la Ley 446 de 1998), y con el artículo 77 de la Ley 80 de 1993.

15. Igualmente, observa la Sala que para el momento de interposición del recurso de apelación (25 de marzo de 2008), habían entrado en vigencia las disposiciones contenidas en la Ley 446 de 1998 motivo por el cual el presente proceso contencioso administrativo, en razón de su cuantía[[2]](#footnote-2), tiene vocación de doble instancia, en donde la segunda deberá ser resuelta por esta Corporación.

**III. Hechos probados**

16. De acuerdo con las pruebas válidamente aportadas y practicadas durante el proceso, se demostraron estas circunstancias relevantes para la solución del conflicto traído al conocimiento de la Sala:

16.1. El 18 de agosto de 2005, a través de la resolución 1242, el Ministerio expidió el acto de apertura de la licitación pública nº 02-2005-RO-MDN *“cuyo objeto es contratar el programa de seguros que cubra los bienes e intereses patrimoniales del ministerio de defensa nacional FFMM, así como contratar el seguro de vida grupo que ampare el riesgo de muerte por cualquier causa a todo el personal en servicio activo del ministerio de defensa nacional y fuerzas militares sin limitaciones, ni exclusiones, dentro y fuera del territorio nacional”* (f. 1356 – 1357, c. 5).

16.2. Posteriormente, en el mes de agosto de 2005, el Ministerio puso a disposición de los interesados los pliegos de condiciones de la licitación pública nº 002/2005 MDN –FFMM (f. 1 - 113, c. 7). De acuerdo con lo plasmado en este documento, la licitación buscaba la recepción de propuestas:

*… de compañías de seguros legalmente establecidas en el país, autorizadas para contratar el programa de seguros, que ampare los bienes e intereses patrimoniales de la entidad o por los que sea legal o contractualmente responsable, así como el riesgo de muerte por cualquier causa, a todo el personal en servicio activo del Ministerio de Defensa Nacional – Fuerzas Militares sin limitaciones, ni exclusiones dentro y fuera del territorio nacional, en los términos y con los requisitos previstos en el presente documento.*

16.2.1. Además de lo anterior, los pliegos señalaron que los negocios jurídicos objeto de la licitación se sujetarían *“a las condiciones, requisitos y términos previstos en las condiciones técnicas de seguros generales y a las PROFORMAS 4-A y 4-B de este documento, relativas a las Propuestas Técnica y Económica de los Seguros de Vida Subsidiado y Voluntario, y al Anexo de la Póliza de Seguro de Vida Grupo que se incorpora a este Pliego de Condiciones, como PROFORMA 5, que contienen y reflejan en su totalidad el negocio solicitado, para todos los efectos legales”.*

16.2.2. Sobre las propuestas, el Ministerio dispuso en el pliego varias condiciones generales para su presentación, reglas contenidas en su numeral 3.1., entre las que se destacan las siguientes:

*- Los proponentes deberán limitar la documentación de la propuesta presentada a las PROFORMAS que la integran, las que deberán acompañarse con los documentos indicados en las instrucciones incluidas para el diligenciamiento de cada una de ellas, y adicional a lo anterior, el formato de especificaciones técnicas de seguros generales y los ANEXOS 4A y 4B de la póliza de seguro de Vida Grupo debidamente suscritos por el representante legal y directivos del proponente y la póliza de seriedad de la oferta.*

*- No deberán incluirse catálogos, folletos o documentos cuyo contenido sea diferente al solicitado en el Pliego de Condiciones. Al igual que los mismos, si se anexan no podrán ser contradictorios con la oferta técnica presentada. En caso de que se incluyan, a discreción del MINISTERIO, serán devueltos, o no serán en todo caso tenidos en cuenta para ningún efecto, lo cual se entiende aceptado por el proponente con la presentación de su propuesta.*

*– Las propuestas deberán presentarse en original y tres (3) copias y en medio magnético; la propuesta técnica y los documentos de verificación jurídica, financiera y de experiencia, deberán presentarse en sobre separado; la propuesta económica para el grupo que se presente el proponente, deberá allegarse en sobre sellado y separado y solo será abierto si el proponente ha sido considerado elegible desde el punto de vista técnico, financiero y de experiencia y ha sido habilitado jurídicamente,* ***y ha cumplido técnicamente con la oferta básica exigida en los presentes pliegos de condiciones.***

*(…) – El proponente presentará una oferta básica acorde con lo establecido en el presente pliego, ajustándose en todos los aspectos y a las condiciones técnicas previstas en este pliego, según lo solicitado en las condiciones técnicas para seguros generales y las proformas 4-A y 4-B, para la póliza de vida y debe incluir la totalidad de los conceptos obligatoriamente solicitados para cada ramo. Sólo se adjudicará sobre ofertas alternativas, cuando el proponente haya cumplido con la totalidad de la oferta básica solicitada en los presentes pliegos de condiciones.*

*- Los proponentes podrán presentar adicionalmente a la oferta básica, ofertas alternativas siempre y cuando estas no signifiquen condicionamiento para la adjudicación y cumplan con el objeto de esta convocatoria y la oferta básica se haya ajustado a este pliego de condiciones. En este evento, se deberá indicar clara y detalladamente en qué consiste la alternativa y cuáles son sus ventajas. La Oferta alternativa deberá acompañarse de los documentos que la sustenten. Sólo será considerada y por ende evaluada la oferta alternativa del proponente habilitado que haya obtenido el primer lugar; el MINISTERIO no está obligado en ningún caso a justificar o dar explicación al no acogerla.*

*(…) - Las propuestas deben contener todas las condiciones exigidas en el presente pliego de condiciones.*

16.2.3. Así mismo, el numeral 3.2.1. del pliego disponía la posibilidad de que el Ministerio requiriera a los proponentes *“las aclaraciones que considere necesarias, y solicitar los documentos que encuentre convenientes, siempre que con ello no se violen los principios de igualdad y transparencia de la licitación, sin que las aclaraciones o documentos que el proponente allegue a solicitud del MINISTERIO puedan modificar, adicionar o complementar la propuesta”*.

16.2.4. Frente a la información proporcionada durante el término de evaluación de las propuestas y hasta la fecha de adjudicación del contrato, si se evidenciaba que la información y las declaraciones entregadas por el proponente contenían *“elementos de carácter relevante inexactos relacionados con la información solicitada dentro de los factores de calificación, no se considerará acreditado el aspecto que con dicha información pretendiera hacer valer.”* Añadiendo que se entendería *“que una información o declaración es un elemento relevante (…) cuando haya sido determinante en la adopción de las decisiones relacionadas con la adjudicación del presente proceso de licitación y la suscripción del contrato”*.

16.2.5. Reiterando lo mencionado al referirse al objetivo de la licitación, el pliego sostuvo que los participantes serían *“todas las Compañías de Seguros legalmente establecidas en Colombia, debidamente autorizadas por la Superintendencia Bancaria para operar como tales y que tengan aprobados los ramos objeto de la presente licitación”*.

16.2.6. La capacidad de los proponentes, según el pliego de condiciones, se acreditaría con la presentación de documentos, entre otros: (i) certificación de inscripción de documentos de la cámara de comercio, en el caso de los consorcios o uniones temporales; (ii) certificado de existencia y representación legal expedido por la Superintendencia Bancaria; (iii) certificación del cumplimiento de obligaciones y aportes parafiscales, expedido por el revisor fiscal de la sociedad; (iv) certificación expedida por la Contraloría General de la República en donde conste que el representante legal de la sociedad o quien firma la oferta, y la sociedad a la que representa no se encuentran reportados en el boletín de responsables fiscales; (v) garantía de seriedad de la propuesta, consistente en póliza de seguros expedida por una compañía diferente a la proponente, o garantía bancaria, equivalente al 10% del presupuesto oficial del grupo a proponer.

16.2.7. Como causales de rechazo de las propuestas, el pliego señaló, en su numeral 3.11., las siguientes:

*Sin perjuicio de lo establecido por la ley aplicable, serán rechazadas las propuestas en general cuando por su contenido, impidan la selección objetiva, especialmente en los siguientes casos:*

* *Cuando se presente la propuesta en forma subordinada al cumplimiento de cualquier condición o modalidad;*
* *Presentar la propuesta después de la hora estipulada en el presente pliego de condiciones, se envíe por correo, o vía fax, o se presente en un lugar diferente al indicado en el presente Pliego.*
* *No cumplir con las calidades del proponente, ni ofrecer o cumplir con las características o especificaciones mínimas requeridas en este pliego.*
* *No acreditar las facultades para presentar propuesta o para contratar, en el evento en que el proponente se encuentre limitado, pese al requerimiento de la entidad.*
* *Encontrarse incurso en alguna causal de disolución o liquidación.*
* *Cuando alguno de los participantes se encuentre en algunas de las causales de inhabilidad o incompatibilidad o prohibiciones previstas en la ley.*
* *No presentar la Carta de Presentación de la propuesta, o, presentarla sin la firma del proponente o del representante legal o apoderado, debidamente constituido para tal efecto, con la correspondiente prueba de ello, o cuando se encuentre suscrita por quien no tiene facultad para ello. Si la carta viene incompleta de acuerdo con lo establecido en la PROFORMA 1, y de la oferta no se puede extraer la información allí solicitada, se le pedirá aclaración al OFERENTE, para lo cual tendrá un (1) día hábil a partir del recibo de la solicitud. Si vencido este término no subsana la falla, la propuesta será rechazada.*
* *En el evento en que no se allegue con la propuesta el documento constitutivo del consorcio o unión temporal, o se allegue pero sin las exigencias previstas en la ley 80 de 1993 o en éste documento, el MINISTERIO lo requerirá para que se aporte, para lo cual contará con un (1) día hábil a partir del recibo de la solicitud. Si dentro de dicho término no se aporta lo solicitado, la propuesta será rechazada.*
* *Cuando la vigencia de la propuesta comprenda un plazo inferior al exigido.*
* *Cuando el proponente habiendo sido requerido por el MINISTERIO para aportar documentos o información o aclaraciones conforme a lo establecido en este pliego de condiciones, no lo allegue dentro del término fijado para el efecto en la respectiva comunicación o en este pliego.*
* *Cuando se compruebe inexactitud de la información suministrada por el proponente contenida en los documentos y certificados anexos a la propuesta o cuando el proponente haya tratado de interferir o influenciar indebidamente en la evaluación de las propuestas o en la adjudicación del contrato.*
* *Cuando existan varias propuestas presentadas por el mismo proponente para esta licitación, bajo el mismo nombre o nombres diferentes,*
* *Cuando un proponente tenga intereses patrimoniales en otra persona jurídica que también se presente al proceso de contratación, es decir, cuando se trate de propuestas que correspondan a sociedades que tengan socios comunes, excepto cuando se trate de sociedades anónimas abiertas, de conformidad con el artículo 5 del Decreto 679 de 1994, lo cual se acreditará mediante la certificación del Revisor Fiscal de la respectiva sociedad.*
* *No cumplir con la presentación de los documentos jurídicos, de acuerdo a lo indicado en cada numeral del capítulo pertinente de este pliego, o no aportarlos a pesar del requerimiento de la entidad, dentro del término concedido para ello.*
* *Cuando la aseguradora bien sea que se presenten de manera individual o como miembro de un consorcio o unión temporal, no cumpla con el margen mínimo de solvencia requerido por la Superintendencia Bancaria.*
* *Para las pólizas de vida, cuando la aseguradora no cumpla con los promedios mínimos en la PROFORMA 2 del número de siniestros pagados, valor de indemnizaciones pagadas y números de asegurados, volumen de primas emitidas estipulado en el numeral 7 Grupo VI del presente pliego*
* *Estar en mora en el pago de los aportes parafiscales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 50 de la Ley 789 de 2002, o no presentar la certificación solicitada que acredita estar a paz y salvo por estos conceptos.*
* *Ser deudor moroso.*
* *Estar incluido en el Boletín de Responsables (Artículo 60, Ley 610 de 2000).*
* *Presentarse el proponente bajo el esquema de coaseguro.*
* *Si la oferta presenta un valor asegurado inferior a $1.890 pesos de valor asegurado por peso de prima, para las pólizas de Vida Grupo.*
* *Cuando estén incompletas, en cuanto a que omitan la inclusión de información o de alguno de los documentos necesarios para la comparación objetiva de las propuestas.*
* *Toda otra causa contemplada en la Ley o en el presente pliego.*

*Si un Proponente encontrare una contradicción o error en este Pliego de Condiciones durante la preparación de su Propuesta, deberá informarlo por escrito al MINISTERIO, para aclarar o corregir, de ser necesario, tal precisión.*

16.2.8. Al exponer las especificaciones técnicas de los contratos de seguro a celebrar, el pliego las dividió en siete grupos, así:

***GRUPO I***

*I. SEGURO DE INCENDIO Y/O RAYO*

*II. SEGURO CORRIENTE DÉBIL*

*III. SEGURO GLOBAL DE MANEJO PARA ENTIDADES ESTATALES*

*IV. ROTURA DE MAQUINARIA*

*V. SUSTRACCION*

***GRUPO II***

*SEGURO DE AUTOMÓVILES*

***GRUPO III***

*SEGUROS OBLIGATORIOS*

***GRUPO IV***

*SEGURO DE AVIACIÓN*

***GRUPO V***

*SEGURO DE RESPONSABILIDAD CIVIL SERVIDORES PUBLICOS*

***GRUPO VI***

*SEGURO DE VIDA GRUPO SUBSIDIADO Y VOLUNTARIO*

***GRUPO VII***

*SEGURO DE RESPONSABILIDAD CIVIL EXTRACONTRACTUAL*

16.2.9. Al referirse al grupo VI, el pliego señaló que la propuesta económica, consistente en *“un ofrecimiento de valor asegurado en pesos colombianos por cada peso de prima mensual, pagada por persona asegurada”*, se evaluaría a través de una oferta básica y dos alternativas de *“valor asegurado por peso de prima teniendo en cuenta dos modalidades de pago”*: (i) cuatro pagos trimestrales, pagaderos dentro de los diez días siguientes al mes en que inicia el trimestre y (ii) un pago del 50% dentro del mes siguiente a la iniciación de la vigencia de la póliza, y el restante 50% dentro de los diez primeros días del séptimo mes.

16.2.10. Dentro de las proformas contenidas en el pliego, se establecieron las proformas 4A y 4B (f. 83-99, c.7). La 4A, intitulada *“PROPUESTA TÉCNICA Y ECONÓMICA SEGURO VIDA SUBSIDIADO”*, era un formato en donde el proponente suscribía los datos de su respectiva oferta, manifestando el ofrecimiento *“formal, incondicional e irrevocable”* de las condiciones técnicas y económicas de la *“contratación del seguro de Vida-Grupo, que ampare la muerte por cualquier causa, sin limitaciones ni exclusiones, dentro y fuera del territorio nacional”* al personal del servicio activo del Ministerio y de las Fuerzas Militares. La 4B, compilaba datos similares en relación con la *“contratación del seguro de Vida – Grupo contributivo”*.

16.2.11. El pliego de condiciones tuvo tres adendos:

16.2.11.1. El primero, publicado el 19 de agosto de 2005 (f. 114 – 121, c.7) modificó el valor de venta y entrega del pliego de condiciones definitivo, la vigencia técnica de los seguros a contratar, el numeral referido a la subordinación presupuestal; y en las condiciones establecidas para el grupo VI, se modificaron la experiencia solicitada y el *“valor asegurado por peso de prima”.*

16.2.11.2. El segundo, que data del 26 de agosto de 2005 (f. 122 - 126, c.7) modificó nuevamente el numeral referido a la subordinación presupuestal, así como aspectos referidos a la diligencia de cierre de la licitación, al plazo para la suscripción y legalización de las pólizas, y a la presentación de la certificación de responsabilidad fiscal emitida por la Contraloría General de la República:

 *El representante legal de la sociedad (o quien firma la propuesta) deberá declarar, en la carta de presentación de la propuesta o en documento diferente, que ni él ni la sociedad que representa se encuentran inscritos en el Boletín de Responsables fiscales.*

*En el evento que el proponente sea un Consorcio o Unión Temporal, el Representante Legal de cada uno de las sociedades integrantes, deberá rendir tal declaración, en la forma antes indicada.*

***En caso de no presentación de los certificados solicitados en los numerales 3.5.1., 3.5.2, 3.5.3, 3.5.4, 3.5.5., 3.5.9.***[[3]](#footnote-3)***, o su presentación pero con fecha de expedición mayor a la exigida, el MINISTERIO lo requerirá para que los aporte, para lo cual se contará con un (1) día hábil a partir del recibo de la solicitud. Si dentro de dicho término no se aporta lo solicitado, la propuesta será rechazada.*** (Negrillas originales)

16.2.11.3. En el adendo nº 3 del 1 de septiembre de 2005 (f. 866 – 867, c. 3) se realizaron modificaciones a las especificaciones técnicas del grupo I, y se modificaron las proformas 4A y 4B, en lo relacionado con la vigencia exigida para la póliza de seguro de vida subsidiado y de seguro de vida voluntario.

16.3. El 5 de septiembre de 2005, según el acta de cierre de la licitación pública en comento (f. 1100 – 1103, c. 5) presentaron propuestas las siguientes aseguradoras: Colseguros S.A. (para el grupo IV), Compañía Agrícola de Seguros de Vida (grupo VI), Unión Temporal Mapfre – La Previsora, La Previsora S.A., Mapfre Seguros Generales, y Compañía Central de Seguros (hoy QBE). En el expediente obran las últimas cuatro ofertas mencionadas:

16.3.1. QBE presentó propuesta para participar en la licitación n° 002/2005 MDN-FFMM *“para la contratación la (s)* (sic) *siguiente (s) póliza (s) o grupo de póliza:* ***Grupo II, Grupo III, Grupo V, Grupo VI y Grupo VII*** *en los términos prescritos en el Pliego de Condiciones que rige la licitación, en la minuta del contrato, en las Leyes de la República de Colombia y en particular de la Ley 80 de 1993, sus decretos reglamentarios, los Códigos Civil y de Comercio, y las demás normas que conforman el régimen legal del presente proceso de licitación”.* (f. 582 – c.4 - Negrillas originales de la carta de presentación de propuesta).

16.3.2. Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A. compitió con la actora en los grupos II, V y VII; y participó en los grupos I y IV de la licitación según la oferta que esta aseguradora presentó (carta de presentación de propuesta de Mapfre, f. 7 – c.5). Así mismo, La Previsora S.A. Compañía de Seguros presentó ofertas en los grupos II, III, V, y VII (carta de presentación de propuesta de La Previsora f. 838 – c.5). Mientras que la Unión Temporal entre Mapfre Colombia Vida Seguros S.A. y La Previsora S.A. Compañía de Seguros presentó propuesta únicamente para participar del grupo VI de la licitación (carta de presentación de propuesta de la Unión Temporal Mapfre – La Previsora f. 5 – c. 3).

16.4. El 8 de septiembre de 2005, el Ministerio solicitó varios documentos al representante legal de la Compañía Agrícola de Seguros de Vida S.A. (f. 112 – c.4), entre ellos la:

*Pro forma de condiciones técnicas debidamente firmada por el representante legal y los directivos, tal como lo exige el pliego de condiciones en el numeral 3.1., ítem No. 1, en caso de aplicar con sus estatutos y políticas de representación.*

Este mismo requerimiento fue formulado a los representantes legales de Colseguros (f. 110, c.4); La Previsora (f. 111, c.4); Mapfre Seguros Generales de Colombia (f. 113, c.4), y la Unión Temporal Mapfre Colombia Vida – La Previsora (f. 114, c.4).

16.5. Como respuesta a lo anteriormente pedido, la Compañía Agrícola de Seguros indicó lo siguiente:

*Nos permitimos informar que tal y como lo exige el pliego de condiciones Numeral 3.1., los ANEXOS 4A y 4B de nuestra oferta para los seguros de Grupo Vida está firmados* (sic) *por (…) Representante Legal debidamente autorizado como consta en el certificado de Cámara y Comercio, quien a la vez es el único Directivo de la Compañía Agrícola de Seguros de Vida S.A., Gerente de la Sucursal Cesa, autorizado para todos los requerimientos y atención directa de la cuenta del Ministerio de Defensa Nacional.* (f. 706, c. 3)

16.6. Una vez cerrada la licitación, QBE presentó observaciones a la calificación de las ofertas[[4]](#footnote-4) (f. 486 – 503, c. 5):

16.6.1. De una parte, sostuvo que su propuesta había sido presentada de acuerdo a los parámetros legales aplicables al proceso licitatorio, y a las reglas introducidas en el pliego de condiciones. Sin embargo, aseguró que *“algunas de las aseguradoras”* proponentes *“omitieron aportar los anexos mencionados en el primer ítem del numeral 3.1.”*, particularmente el referido a los anexos 4A y 4B de la póliza de vida grupo.

16.6.2. En particular, señaló que la Compañía Agrícola de Seguros de Vida S.A. *“allegó las proformas 4 A y 4B firmadas únicamente por el representante legal”*, sin embargo, contrastando dicho documento con el certificado de la mencionada aseguradora expedido por la Cámara de Comercio, observó que *“existen otros directivos en esa aseguradora de acuerdo con los estatutos de la misma, por ello dichas pro formas no cumplen con lo solicitado de manera expresa y clara”* en el pliego. Así mismo, cuestionó la capacidad de quien figura como representante legal.

16.6.3. Sostuvo que lo mismo aconteció con La Previsora S.A. y con Mapfre Seguros Generales S.A.:

*Ambas aseguradoras remitieron las proformas en cuestión sin el lleno de los requisitos establecidos por el Pliego, es decir, sin la firma de la totalidad de sus representantes legales y directivos.*

*Ciertamente, de la escritura pública No 4832 (…) de fecha 17 de Diciembre del 2004 y del certificado de existencia de Previsora expedido por la Cámara de Comercio (…) se evidencia que dicha aseguradora contaba con otros directivos distintos de los suscribieron* (sic) *las proformas.*

*Y de igual forma, con la escritura pública No 00997 de Abril 6 de 2.005 (…) y con el certificado de existencia de Mapfre Seguros Generales S.A. expedido por la Cámara de Comercio (…) se demuestra que también esta sociedad tenía otros directivos diferentes al que firmó las proformas.*

*Por ello, se puede asegurar que las tres entidades, desde el inicio de la presentación de las respectivas propuestas, debieron cumplir con la condición incluida en el numeral 3.1. del pliego.*

16.6.4. En este orden de ideas, para QBE cuando el Ministerio señaló que el cumplimiento de la suscripción de las proformas dependía de si se aplicaba a los estatutos y políticas de representación de la respectiva sociedad, desconoció la regla prevista en el numeral 3.2.1. de los pliegos de condiciones, en la medida en que permite que los participantes modifiquen, adicionen o complementen la propuesta. Así, sostuvo que:

*En efecto, si la intención del Ministerio de Defensa Nacional fue comprometer de manera incondicional a los participantes de la licitación a través de la suscripción de su correspondiente representante legal y directivos, no es dable que por un acto posterior al cierre se modifiquen las condiciones inicialmente solicitadas, sujetándola a los estatutos o políticas de representación de cada aseguradora. Ello supondría la violación de principios de igualdad y transparencia del proceso, dejando al libre albedrío del oferente el cumplimiento de una exigencia plasmada de manera clara en el pliego.*

16.6.5. Así las cosas, QBE sostiene que una vez advertido el error por parte de la administración, si las mencionadas proponentes se abstienen de corregirlo, admitir la oferta *“colocaría en desigualdad de condiciones a quienes sí cumplieron con al* (sic) *referido requisito”[[5]](#footnote-5)*. Ello impone que la administración rechace las propuestas que no cumplan con estos requisitos.

16.6.6. Además de lo anterior, QBE señaló que la propuesta económica de la Compañía Agrícola de Seguros de Vida S.A. no incluía en la oferta básica *“la alternativa I de valor asegurado correspondiente a $20.000 (veinte mil pesos) de prima”.* Estimó que este error no es subsanable y conduce al rechazo de la oferta.

16.6.7. La Compañía Agrícola de Seguros de Vida omitió aportar las certificaciones de responsabilidad fiscal de dos de sus directivos. Solo aparece de la persona que firmó la propuesta.

16.6.8. La Compañía Agrícola allegó una póliza de seriedad de la oferta que *“no llena la totalidad de los requisitos solicitados en el numeral 3.1. ítem 1 del pliego”.*

16.6.9. La Unión Temporal Mapfre Colombia Vida – La Previsora no incluyó *“las alternativas obligatorias 1 y 2 de valor asegurado de conformidad a lo solicitado en el numeral 12 del pliego de condiciones”*.

16.6.10. Igualmente, Mapfre Seguros Generales de Colombia presentó una póliza de garantía de su ofrecimiento que no cumple con los requisitos del pliego.

16.7. La Compañía Agrícola de Seguros de Vida S.A., a través de su representante legal, se pronunció sobre las observaciones formuladas por su competidora QBE, afirmando lo siguiente (f. 508-514, c. 5):

16.7.1. Que, de acuerdo con el artículo 196 del Código de Comercio *“se entiende que quienes aparecen como representantes legales de una sociedad, debidamente inscritos en el registro correspondiente, tienen plenas facultades para obligar a la sociedad, sin que sus actos deban ser ratificados por ningún otro órgano societario, salvo que exista una indicación o limitación en tal sentido debidamente inscrita en el registro mercantil”*.

16.7.2. Por ello, sostuvo esta aseguradora, que su oferta se ajustaba a las exigencias del pliego, en particular a las proformas 4A y 4B, y al objeto en donde se evidencia la primacía de la propuesta técnica y económica *“de los seguros de vida subsidiado y voluntario, de ninguna manera se debe sujetar ni se sujeta la validez de la oferta a la firma de funcionarios diferentes al representante legal”*.

16.7.3. Además, la Compañía Agrícola aseguró que pese a la *“claridad de las consideraciones anteriores”*, el presidente de la sociedad suscribió *“conjuntamente con el gerente de la sucursal Cesa”*, una ratificación expresa de la oferta presentada por ellos, a través de una misiva de fecha 9 de septiembre de 2005[[6]](#footnote-6).

16.8. Por su parte, La Previsora S.A. Compañía de Seguros, mediante oficio de fecha 21 de septiembre de 2005 (f. 481 – 485, c.5) se opuso a todas las observaciones que apuntaban a la ineptitud de su oferta, alegando que:

16.8.1. La oferta es íntegra, y por tanto, *“la sola presentación de la oferta integral debidamente firmada por el representante legal de quien la otorga, manifiesta su voluntad en el sentido que tiene todo lo que en ella ha escrito”.* Por esta razón, no es posible pensar que *“los formatos específicos de seguros generales, en caso de no estar rubricados en el folio correspondiente, dejan de formar parte integral de la oferta, pues, repetimos, es a todas luces claro que los Anexos en comento, incluidos en los folios integrantes de la oferta, forman parte inescindible de la misma y es sustancialmente instrascendente que aparezcan rubricados por el representante del oferente y con más veras por los “directivos” de la Compañía”.* De allí que la falencia advertida sea un requisito formal, de acuerdo con el numeral 3.1. de los pliegos, y *“en ningún momento se constituye tal omisión en una causal legal o contractual de rechazo de la oferta”*.

16.8.2. Por otra parte, hizo énfasis en el carácter subsanable de la omisión mencionada, de acuerdo con el numeral 3.2.1 del pliego de condiciones, advirtiendo que *“la falta de rúbrica en los documentos descritos, no hace caer a la oferta en una falencia de requisito esencial para su comparación”*.

16.9. El Ministerio respondió a las observaciones de QBE en la audiencia pública de adjudicación celebrada el 27 de septiembre de 2005 señalando que estas eran improcedentes. En el acta consta lo siguiente (f. 370 – 392 – c. 5):

16.9.1. En torno al requisito de llenar las proformas de condiciones técnicas, sostuvo que con estos documentos:

*… el objetivo pretendido por el Ministerio no era otro que facilitar el análisis de los aspectos técnicos contenidos en las propuestas formuladas, unificando la “forma” de presentación de los contenidos técnicos.*

*Con este criterio, la Entidad estableció como requisito el diligenciamiento de unas “pro formas de condiciones técnicas” relativas a las especificaciones técnicas y concretamente para la póliza de vida grupo, los formatos aplicables y contenidos en los anexos 4A y 4B.*

*El diligenciamiento de dichas proformas, exigió un signo adicional correspondiente a la firma de los representantes legales y directivos de cada oferente, con el mero propósito de confirmar que los aspectos técnicos elaborados por quienes realizan los slip de colocación y en general la estructuración de los seguros a ofertar, generaran una cadena de conocimiento integral de la oferta, no constituyéndose éstos (los directivos que suscribieran la pro forma), representantes per sé del oferente por virtud de un requisito meramente formal; dicho de otro modo, el Ministerio quiso asegurar opciones de coadyuvancia en la estructura de un elemento formal, sin que ello se tradujera en la sustancia o esencia de la propuesta.*

*En últimas, con o sin la firma de los directivos, la esencia persiste, esto quiere decir que dicha formalidad no afecta la esencia o lo sustancial del documento, el cual, bajo la afirmación del representante legal, garantiza la suficiente objetividad de la información que demanda la entidad contratante. Apartarse de lo dicho, constituye una expresa vulneración a los derechos del proponente. Y es que las normas positivas imponen las facultades del representante legal, las cuales no pueden subordinarse en momento alguno a elementales o sutiles componentes que se traducen en forma.*

*No obstante lo anterior, para la entidad siempre ha sido claro que todas las condiciones* ***incluidas en la metodología*** *de los acápites técnicos en su estructura y modo de presentación incorporadas en los pliegos de condiciones (primera referencia normativa del futuro contrato) para diligenciamiento del proponente tienen un carácter* ***puramente formal*** *y, por lo tanto, su ausencia nunca podría constituir causal de rechazo de ofrecimientos, toda vez que los elementos allí contenidos buscan facilitar las labores de verificación o evaluación de la entidad pero no una forma de imponer condicionamientos insustanciales que resten validez a las ofertas cuando estas técnicamente cumplen las expectativas de cobertura pretendidas por la Entidad para la contratación de los respectivos seguros.* (Negrillas originales del texto).

16.9.2. En ese orden de ideas, cuando la entidad pública solicitó a las aseguradoras que aclararan y aportaran información, entre ellas, la relacionada con la proforma, y la condicionó a que fuera aplicable a los estatutos y políticas de representación de la oferente, dijo el Ministerio que *“no ha hecho otra cosa que conjugar una solicitud para lo cual está previamente facultada (por la ley y los pliegos de condiciones), con las disposiciones de orden legal, hecho que a luces del ordenamiento positivo es perfectamente válido, agregar un texto que le imprimió claridad a la solicitud de aclaraciones no puede calificarse como actuación salida del contexto jurídico”.* Y añade que, en observancia del artículo 196 del Código de Comercio:

*Resulta elemental que al solicitar la aclaración a que alude el numeral 3.1., ítem No.1, se haga referencia a su aplicabilidad, con sujeción a las políticas empresariales, puesto que no a todas las sociedades o empresas legalmente constituidas, les aplican conceptos de administración homogéneos, como tampoco el pliego de condiciones identificó qué clase de directivos, lo que daba paso a un concepto de amplia percepción.*

16.9.3. Consecuente con lo anterior, dice el Ministerio, que la solicitud hecha en ese sentido *“no facultó que se* ***modificara, complementara o adicionara*** *oferta alguna, ya que se limitó a solicitar el formalismo de la rúbrica o firma de los denominados Directivos; de otra parte el contenido de la solicitud misma no versa sobre la esencia, alcance, contenido o cualquier otro elemento sustantivo a ser evaluado dentro del proceso, por tratarse, repetimos de un elemento puramente formal”.* Además, la entidad indicó que con esta solicitud se *“pretendió aclarar el alcance de la expresión “directivos” que no encuentra, para los efectos de la firma de las proformas, definición en el pliego, como tampoco marco referencial en otros textos de orden legal.”*

16.9.4. De allí que fuera imposible insistir en que la Compañía Agrícola de Seguros cumpliera una formalidad *“que se sustrae a la realidad jurídica de un proponente”*, y que nada tiene que ver con lo sustancial de la propuesta.

16.9.5. Sobre las certificaciones emitidas por la Contraloría General de la República, el Ministerio encontró que la Compañía Agrícola de Seguros las adjuntó conforme a las exigencias del pliego y de la ley.

16.9.6. En mención a la observación de las pólizas de seriedad de la oferta de la Compañía Agrícola, y de Mapfre Colombia Vida Seguros S.A.:

 *… se tiene que, la exigencia de firma de Directivos, aplicaba a las proformas 4A y 4B, sin que pueda hacerse extensivo* (sic) *dicha petición a otros documentos, cuando expresamente el pliego de condiciones no lo señaló.*

*En lo que hace a la fijación del 20 smlmv* (sic) *para efectos del pago de siniestros de seguro de vida por una cuantía mayor, es claro que, el objeto de este proceso, se orienta al género del seguro que se identifica en el contrato de seguros, teniendo como esencia el amparo respectivo, siendo uno de sus componente* (sic) *o actividad que pende del álea, el correspondiente al pago de una organización empresarial para que fluya la gestión administrativa, se definen esquemas de operación, no puede llamarse tal modus operandi a resolver la esencia, máxime que* (la Compañía Agrícola) *ha expresado quien ostenta con amplias facultades,* (es) *el Gerente de la Sucursal CESA.*

16.9.7. Al referirse a la propuesta económica de la Compañía Agrícola, manifestó que *“con la información presentada (…) en el formulario económico de los seguros subsidiado y voluntario, la entidad pudo comparar objetivamente esta propuesta con las demás, máxime cuando en las fórmulas de calificación solo apuntó al valor asegurado por cada peso de prima.*

16.9.8. Con ello, también sostuvo que QBE interpretó de forma incorrecta el pliego de condiciones porque la presentación de propuestas alternativas de valor alternativo dependía *“de la modalidad del pago de la prima que pueda hacer el Ministerio de Defensa Nacional, pues es sobre este seguro que la entidad puede acceder a proyectar alternativas dependiendo de su disponibilidad de recursos conforme a la programación presupuestal”*. Y además indicó que *“el pago de seguro de vida voluntario depende de la libre y espontánea decisión de cada asegurado en particular y la entidad no se puede comprometer a pagar en forma trimestral o semestral un seguro del que no obra como tomador y cuyos pagos sólo dependen, se repite, de la voluntad de quien lo toma”*. Fundándose en esto, dijo:

*En efecto, converge con el fin de la contratación, la obligación de la entidad contratante, de amparar las vidas de las personas incorporadas al servicio activo; más no puede en momento alguno, imponerse obligaciones de pagar de una u otra forma, en uno u otro tiempo, las primas y obrar como tomador en el seguro de vida voluntario, circunstancia ésta que solo depende de quien lo contrata. Por ello, no resulta coherente visualizar la obligación persé* (sic) *de cotizar alternativa de valor asegurado para el seguro de vida voluntario, pues ni es facultad del Ministerio o de sus Unidades Ejecutoras, vincular o desvincular asegurados, ni mucho menos obligar a suscribir el contrato de seguro, como tampoco precaver cómo y cuándo están disponibles los recursos para su pago; téngase en cuenta que ello proviene de la legítima decisión de terceros interesados en ampararse.*

16.9.9. El Ministerio señaló, con base en estas consideraciones que las propuestas: (i) de la UT Mapfre Colombia Vida – La Previsora *“si ofertó las alternativas de valor asegurado por pago trimestral y dos pagos del seguro de vida subsidiado”*; y (ii) de La Previsora estaba ajustada al pliego de condiciones, una vez verificada la documentación que esta aseguradora aportó.

16.10. El Ministerio, mediante resolución 1533 del 27 de septiembre de 2005 (f. 321 – 324, c.5) adjudicó los siete grupos de contratos de seguro desarrollados en la licitación así:

*ARTÍCULO PRIMERO: Adjudícase el* ***Grupo No. I, Seguros de Incendio y/o Rayo,*** *Corriente Débil, Rotura de Maquinaria, Manejo Global y Sustracción de la LICITACION PUBLICA No. 02-05-MDN-FFMM a Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A. por valor de $183.053.839,00 de conformidad con la oferta presentada y los pliegos de condiciones que rigieron el proceso.*

***ARTÍCULO SEGUNDO:*** *Adjudícase el* ***Grupo No. II Seguro de Automóviles de la LICITACION PUBLICA No. 02-05-MDN-FFMM*** *a La Previsora S.A. Compañía de Seguros por valor de $256’821216,00 de conformidad con la oferta presentada y los pliegos de condiciones que rigieron el proceso.*

***ARTÍCULO TERCERO:*** *Adjudícase el* ***Grupo No. III Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito SOAT de la LICITACION PUBLICA No. 02-05-MDN-FFMM*** *a La Previsora S.A. Compañía de Seguros S.A. por valor de $171’615.943,00 de conformidad con la oferta presentada y los pliegos de condiciones que rigieron el proceso.*

***ARTÍCULO CUARTO:*** *Adjudícase el* ***Grupo No. IV Seguro de Aviación de la LICITACION PUBLICA No. 02-05-MDN-FFMM*** *a Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A. por valor de $240’600.522,00 de conformidad con la oferta presentada y los pliegos de condiciones que rigieron el proceso.*

***ARTÍCULO QUINTO:*** *Adjudícase el* ***Grupo No. V Seguro de Responsabilidad Civil para Servidores Públicos de la LICITACION PUBLICA No. 02-05-MDN-FFMM*** *a La Previsora S.A. Compañía de Seguros por valor de $208’834.957,00 de conformidad con la oferta presentada y los pliegos de condiciones que rigieron el proceso.*

***ARTÍCULO SEXTO:*** *Adjudícase el* ***Grupo No. VI Seguros de Vida Grupo Subsidiado y Voluntario de la LICITACION PUBLICA No. 02-05-MDN-FFMM*** *a La Compañía Agrícola de Seguros de Vida S.A., Valor asegurado por peso de prima $2,520,673 de conformidad con la oferta presentada y los pliegos de condiciones que rigieron el proceso.*

***ARTICULO SÉPTIMO:*** *Adjudícase el* ***Grupo No. VII Seguros de Responsabilidad Civil Extracontractual de la LICITACION PUBLICA No. 02-05-MDN-FFMM*** *a La Compañía QBE Central de Seguros S.A. por valor de $ 556.800,00 de conformidad con la oferta presentada y los pliegos de condiciones que rigieron el proceso.*

16.10.1. En las consideraciones del acto de adjudicación, se indica que las propuestas habilitadas financiera, técnica (experiencia) y jurídicamente fueron: (1) Compañía Agrícola de Seguros de Vida S.A. (2) Unión Temporal Mapfre Colombia Vida S.A. – La Previsora S.A. Compañía de Seguros. (3) Aseguradora Colseguros S.A. (4) La Previsora S.A. Compañía de Seguros. (5) Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A. (6) QBE Central de Seguros S.A.

16.10.2. La evaluación jurídica, técnica, financiera, y de experiencia arrojó la siguiente calificación de las ofertas, resumidas en el acto administrativo de adjudicación, así[[7]](#footnote-7):





16.11. El 1 de diciembre de 2005, el Ministerio celebró el contrato de seguro de vida grupo con la Compañía Agrícola de Seguros de Vida S.A., adjudicado luego de la licitación profusamente comentada (f. 234 – 241 – c.5). Así mismo, La Previsora S.A. Compañía de Seguros emitió la póliza colectiva de seguros de automóviles nº 1004152 el 14 de diciembre de 2005 (f. 189 – 190, c.5).

**III. Problema jurídico**

17. Considerando los hechos probados y los argumentos de la demanda y del recurso de apelación, la Sala deberá responder el siguiente problema jurídico: ¿Son nulos los artículos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto de la resolución 1533 del 27 de septiembre de 2005 del Ministerio de Defensa Nacional, por haber contrariado los pliegos de condiciones y la legislación aplicable y pretermitido las irregularidades cometidas por los demás oferentes, posteriormente adjudicatarios, en desmedro de QBE Central de Seguros S.A.?

17.1. Con ello, conforme se precisará más adelante, la Sala fijará su análisis en los grupos II, III y V de la licitación pública nº 002/2005 del Ministerio de Defensa Nacional, y determinará si las ofertas de la demandante (QBE Central de Seguros S.A.) han debido ser escogidas, porque aquellas que ocuparon el primer lugar en dichos segmentos (todas de La Previsora S.A. Compañía de Seguros), debieron ser rechazadas por las razones esgrimidas en la demanda, y reiteradas en el recurso de apelación.

17.2. Igualmente, la Sala deberá dilucidar si a la demandante le asiste razón en cuanto a que el grupo VI de la licitación mencionada debió serle adjudicado, en lugar del ofrecimiento que hizo la Compañía Agrícola de Seguros S.A., ganador en la contienda aunque –en criterio de la actora- debía ser rechazado.

**IV. Análisis de la Sala**

18. Previo a definir el asunto de fondo que fue sometido a conocimiento de la Sala, retomando los criterios que esta Corporación ha expuesto para estudiar casos como el presente, es necesario precisar dos aspectos abordados en la sentencia de primera instancia, a saber: (i) la acción procedente y; (ii) la legitimación en la causa por activa de QBE para demandar los artículos primero y cuarto de la resolución impugnada.

**IV.I. Acción procedente: nulidad y restablecimiento del derecho**

19. Lo primero a remarcar es que esta demanda fue interpuesta cuando se encontraba vigente el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo, modificado por la Ley 446 de 1998, y cuyo texto era el siguiente:

*Artículo 87. De las controversias contractuales. Cualquiera de las partes de un contrato estatal podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad y que se hagan las declaraciones, condenas o restituciones consecuenciales, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento y que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios y que se hagan otras declaraciones y condenas.*

*Los actos proferidos antes de la celebración del contrato, con ocasión de la actividad contractual, serán demandables mediante las acciones de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho, según el caso, dentro de los treinta (30) días siguientes a su comunicación, notificación o publicación. La interposición de estas acciones no interrumpirá el proceso licitatorio, ni la celebración y ejecución del contrato. Una vez celebrado éste, la ilegalidad de los actos previos solamente podrá invocarse como fundamento de nulidad absoluta del contrato.*

*El Ministerio Público o cualquier tercero que acredite un interés directo podrá pedir que se declare su nulidad absoluta. El Juez Administrativo queda facultado para declararla de oficio cuando esté plenamente demostrada en el proceso. En todo caso, dicha declaración sólo podrá hacerse siempre que en él intervengan las partes contratantes o sus causahabientes.*

*En los procesos ejecutivos derivados de condenas impuestas por la Jurisdicción Contencioso Administrativa se aplicará la regulación del proceso ejecutivo singular de mayor cuantía contenida en el Código de Procedimiento Civil.* (Subrayas de la Sala)

20. En esta ocasión, la Sala no ahondará en el análisis de este artículo, hecho en múltiples oportunidades tanto en su estudio de constitucionalidad[[8]](#footnote-8) como en su aplicación en los procesos conocidos por esta Corporación[[9]](#footnote-9). Para lo que interesa a este asunto, es clara la acción de nulidad y restablecimiento del derecho como la vía procedente para reclamar lo pedido por la demanda: por un lado, la declaratoria de nulidad del acto administrativo de adjudicación, y por el otro, el resarcimiento de perjuicios del demandante, quien asegura haber sido el mejor oferente, y a pesar de ello se vio privado de la adjudicación de los contratos de seguro de la entidad.

21. También, para efectos de la decisión aquí adoptada, debe tenerse en cuenta que el acto fue notificado en audiencia el 27 de septiembre de 2005, y la demanda de QBE se interpuso el 21 de octubre del mismo año, hechos demostrativos del ejercicio oportuno de la acción dentro del término de 30 días dispuesto por la norma citada. Nótese, además, que los contratos de seguro celebrados con los adjudicatarios, y allegados al expediente, se suscribieron mucho tiempo después de la demanda, e incluso más allá del término de caducidad. Argumentos de más para establecer que la acción incoada es la efectivamente procedente, puesto que se enmarca en una de las hipótesis reseñadas por la jurisprudencia para la procedencia de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Esto es que:

*…****el contrato estatal no se ha celebrado aun para la fecha en que, dentro de los 30 días******siguientes*** *a la comunicación, notificación o publicación del correspondiente acto administrativo de adjudicación,* ***se demanda ese acto administrativo previo*** *en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, caso en el cual y sin mayor discusión se tiene que el interesado podrá pretender e incluso obtener tanto la declaratoria judicial de nulidad del aludido acto administrativo, como el restablecimiento de sus derechos, cuestión ésta que de ordinario se concreta en el reconocimiento de los perjuicios ocasionados por el acto nulo y la consiguiente condena para repararlos.[[10]](#footnote-10)*

**IV.II. Legitimación en la causa por activa**

22. Está demostrado que QBE únicamente presentó oferta en los grupos II, III, V, VI y VII de la licitación pública nº 002/2005 MDN-FFMM organizada por el Ministerio (párr. 16.3.1) Sin embargo, las pretensiones primera y cuarta de la demanda interpuesta por la mencionada compañía de seguros persiguen la anulación de los numerales primero y cuarto de la resolución 1533 de 2005, que adjudicaron los grupos I y IV en los cuales la demandante no participó, y la pretensión séptima busca el restablecimiento consecuencial de todas las declaraciones de nulidad, incluyendo la de los mencionados numerales del acto atacado.

23. Entendiendo lo anterior, es evidente que la actora carece de interés legítimo para demandar los apartes del acto demandado que adjudicó los grupos I (seguros contra incendio o rayo) y IV (seguros de aviación) de la licitación, porque, al no presentar oferta dentro de estos segmentos del procedimiento de selección es imposible que QBE haya sido lesionada en sus derechos. Tal como lo ha desarrollado la jurisprudencia de la Sección: *“sólo quienes tuvieron un interés legítimo por haber formulado una oferta y la entidad que ha adelantado el proceso, tienen vocación para ocurrir ante la jurisdicción una vez concluya el procedimiento licitatorio en busca de la revisión de legalidad del acto de adjudicación, a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.”[[11]](#footnote-11),* criterio que el mismo pronunciamiento citado profundizó al desarrollar la legitimación en la causa por activa para entablar la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del acto administrativo de adjudicación del contrato. Veamos:

*La legitimación en la causa -legitimatio ad causam- se refiere a la posición sustancial que tiene uno de los sujetos en la situación fáctica o relación jurídica de la que surge la controversia o litigio que se plantea en el proceso y de la cual según la ley se desprenden o no derechos u obligaciones, o se les desconocen los primeros o se les exonera de las segundas.*

*De manera que, tener legitimación en la causa consiste en ser la persona que, de conformidad con la ley sustancial, se encuentra autorizada para intervenir en el proceso y formular o contradecir las pretensiones contenidas en la demanda por ser sujeto activo o pasivo de la relación jurídica sustancial debatida objeto de la decisión del juez, en el supuesto de que aquélla exista.*

*Como ya se precisó si lo que se impugna es el acto de adjudicación, el legitimado en causa por activa en estos casos será únicamente aquel que pretenda acreditar que el acto acusado lesiona sus derechos. Están legitimados en causa por activa entonces: (i) los terceros que resulten afectados, calidad evidente en los intervinientes en el proceso licitatorio quienes ostentan claramente un interés directo en que se declare la nulidad del acto de adjudicación; (ii) la entidad contratante, quien por regla general no está habilitada para revocar directamente el acto de adjudicación y (iii) igualmente lo está el Ministerio Público…[[12]](#footnote-12)*

24. Con fundamento en estos razonamientos, no cabe duda que el Tribunal de instancia acertó en declarar de oficio la falta de legitimación en la causa por activa de la demandante para impugnar la adjudicación de los grupos I (seguros contra incendio o rayo, corriente débil, global, rotura de maquinaria y sustracción) y IV (seguro de aviación) de la licitación a la aseguradora Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A., decisión que se confirmará.

**IV.III. Presupuestos de nulidad del acto de adjudicación[[13]](#footnote-13)**

25. La presente controversia gira en torno de la legalidad del acto de adjudicación de una licitación, la cual es cuestionada por otro proponente que participó en algunos segmentos del procedimiento de selección. En estos casos, como en repetidas ocasiones lo ha sostenido la jurisprudencia de la Sección, para obtener la prosperidad de sus pretensiones, el demandante debe comprobar la ilegalidad del acto acusado y que su oferta, además de cumplir con todos los requisitos del pliego de condiciones, era la más conveniente para la administración, de acuerdo con los factores de calificación y ponderación establecidos para la evaluación de las propuestas: *“La Sala ha manifestado reiteradamente que cuando se demanda la nulidad del acto de adjudicación y el actor pretende ser indemnizado por haber presentado la mejor propuesta, deberá cumplir una doble carga probatoria, de una parte, demostrar que el acto efectivamente lesionó normas superiores del ordenamiento jurídico y de otra, probar que su propuesta era la mejor y más conveniente para la Administración”[[14]](#footnote-14).*

26. Es decir que en controversias como la presente, en las que se cuestiona la validez de las decisiones de adjudicación de los contratos estatales en los procedimientos de selección de contratistas, son dos los extremos que se deben establecer como requisito *sine qua non* para la prosperidad de las pretensiones indemnizatorias: i) la ilegalidad del acto administrativo de adjudicación, y ii) que la oferta del demandante era la mejor y más conveniente y por lo tanto debió ser la favorecida con la decisión.

27. En cuanto a lo primero, deberá probarse alguna de las causales de nulidad de los actos administrativos establecidas por la ley –falta de competencia, falsa motivación, desviación de poder, expedición irregular, desconocimiento del derecho de audiencia y de defensa o violación de una norma superior según lo indica el artículo 84 del C.C.A-. Y en cuanto a lo segundo, para que se pueda dar la comprobación exigida respecto de la oferta del demandante, deben obrar en el proceso el respectivo pliego de condiciones y todas las ofertas que fueron presentadas en el procedimiento de selección, para poder corroborar, mediante el análisis y comparación de las mismas, de frente a las disposiciones que rigieron el procedimiento de selección y los factores de calificación y ponderación establecidos para la evaluación de las ofertas, que la presentada por el demandante cumplió todos los requisitos y fue la mejor, haciéndose acreedora a la adjudicación.

**IV.IV. Evaluación de las ofertas de acuerdo a la prevalencia de lo sustancial sobre las formalidades. Posibilidad de subsanar los defectos no esenciales de las propuestas**

28. Considerando lo discutido a lo largo del procedimiento administrativo y del proceso judicial, necesariamente urge rememorar que la estimación de las ofertas allegadas a la administración para adjudicar un contrato estatal debe partir de la base de privilegiar lo sustancial en ellas, abandonando cualquier decisión que, basada en la primacía de aspectos formales e inconexos con el negocio jurídico a celebrar, excluya la propuesta del procedimiento de selección, puesto que la necesidad de la respectiva entidad de contar con la *“oferta más favorable”[[15]](#footnote-15)* se satisface con mayor probabilidad propendiendo por contar con el mayor número de ofrecimientos posibles, que cumplan en su esencia con lo dispuesto en el pliego de condiciones.

28.1. En palabras de la jurisprudencia de la Sección, retomando pronunciamientos anteriores que desarrollan la misma postura en el estatuto contractual anterior a la Ley 80 de 1993[[16]](#footnote-16), *“no cualquier falencia u omisión en la presentación de las ofertas puede dar lugar a su descalificación, pues debe tratarse de defectos que realmente incidan sobre la futura celebración y ejecución del contrato de cuya adjudicación se trata, por lo cual debe tenerse por inadmisible el rechazo de proponentes por requisitos nimios e inútiles”[[17]](#footnote-17)*. Así mismo, esta Subsección[[18]](#footnote-18) ha razonado en similares términos:

*Es necesario reiterar que lo esencial es que los documentos aportados en las ofertas permitan a la entidad hacer los estudios, evaluaciones y cotejos entre ellas, vale decir, que posibiliten la comparación en los precisos y detallados factores previstos en los pliegos de condiciones, tales como el precio, fijados de acuerdo con el objeto a contratar. Lo formal, como lo ha dicho la Sala, no incide o es bien susceptible de corrección en igualdad de condiciones y durante la evaluación, porque lo importante, es que, dentro de una consideración integral de la propuesta, aparezcan satisfechos los requisitos exigidos[[19]](#footnote-19).*

28.2. Lo anterior es, como lo ha manifestado la Sala, expresión concreta de los principios constitucionales de la función administrativa y de la prevalencia del derecho sustancial sobre el procedimental, (artículos 209 y 228, respectivamente) y desarrollados por la Ley 80 de 1993, estatuto contractual aplicable a este asunto por estar vigente para la época de los acontecimientos[[20]](#footnote-20), cuya implementación supuso una transformación en el pensamiento jurídico rector de los procedimientos de selección del contratista. Veamos los preceptos legales más pertinentes para desarrollar el tema:

*ARTÍCULO 25. PRINCIPIO DE ECONOMÍA. En virtud de este principio:*

*(…) 15. Las autoridades no exigirán sellos, autenticaciones, documentos originales o autenticados, reconocimientos de firmas, traducciones oficiales, ni cualquier otra clase de formalidades o exigencias rituales, salvo cuando en forma perentoria y expresa lo exijan leyes especiales.*

*La ausencia de requisitos o la falta de documentos referentes a la futura contratación o al proponente, no necesarios para la comparación de propuestas, no servirá de título suficiente para el rechazo de los ofrecimientos hechos.*

*ARTÍCULO 30. DE LA ESTRUCTURA DE LOS PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN. La licitación o concurso se efectuará conforme a las siguientes reglas:*

*(…) 6. Las propuestas deben referirse y sujetarse a todos y cada uno de los puntos contenidos en el pliego de condiciones o términos de referencia. Los proponentes pueden presentar alternativas y excepciones técnicas o económicas siempre y cuando ellas no signifiquen condicionamientos para la adjudicación.*

*7. De acuerdo con la naturaleza, objeto y cuantía del contrato, en los pliegos de condiciones o términos de referencia, se señalará el plazo razonable dentro del cual la entidad deberá elaborar los estudios técnicos, económicos y jurídicos necesarios para la evaluación de las propuestas y para solicitar a los proponentes las aclaraciones y explicaciones que se estimen indispensables.*

*8. Los informes de evaluación de las propuestas permanecerán en la secretaría de la entidad por un término de cinco (5) días hábiles para que los oferentes presenten las observaciones que estimen pertinentes. En ejercicio de esta facultad, los oferentes no podrán completar, adicionar, modificar o mejorar sus propuestas.*

28.3. De estas normas se deducen varias premisas importantes que constituyen derechos y deberes para la administración y para el licitante. Particularmente, una de ellas es que la prohibición de la administración de rechazar ofertas por motivos intrascendentes para el objeto a contratar apareja simultáneamente el derecho de los oferentes de subsanar las propuestas en aquello que no afecte sustancialmente su oferta. En palabras de la Sala:

*… la posibilidad de aclarar y corregir la oferta no es un derecho que tiene la entidad, sino un derecho que tiene el contratista; así que para aquéllas se trata de un deber, de una obligación, para que los oferentes logren participar con efectividad en los procesos de selección, para bien del interés general. Por tanto, si las entidades no conceden a los proponentes la oportunidad de corregir la oferta incompleta o que no se comprende –sólo en aquellos aspectos susceptibles de corregirse- violan el derecho del oferente a hacerlo, e incumplirán la obligación que les asigna la ley. [[21]](#footnote-21)*

28.4. En efecto, si bien es cierto que las reglas de los pliegos de condiciones contienen pautas de obligatoria observancia para todos los oferentes, a tal punto que legalmente estos se encuentran obligados a que sus propuestas se refieran y sujeten *“a todos y cada uno de los puntos contenidos en el pliego de condiciones”[[22]](#footnote-22)* de suerte que su contravención puede dar lugar al rechazo de la oferta, si se aplican las cláusulas del reglamento a rajatabla y por cualquier motivo *“en infinidad de casos habría que rechazar la mayoría y quizás la totalidad de las propuestas, porque en algún detalle no han aceptado las exigencias del pliego, que cumplen debidamente en todo lo demás”*; por ello, se admite *“que cuando el apartamiento de las cláusulas del pliego es sólo en cuestiones de detalle, sin trascendencia, respetándose el pliego en todo lo demás, especialmente en las prescripciones fundamentales, no existe inconveniente para que, si está en primer término, se le declare adjudicatario.”[[23]](#footnote-23)* Esta Sección ha desarrollado estas ideas, en el contexto legal colombiano, de manera contundente:

*Para la Sala -como ya lo expresó su jurisprudencia, e incluso la doctrina lo estima igual-, la interpretación de esa parte de la disposición no puede extremarse hasta creer que incumplir o acreditar un requisito en forma diferente –simplemente distinta- a la señalada en el pliego necesariamente conduce al rechazo de la oferta. Pero tampoco se niega que semejante entendimiento carezca de lógica y de apoyo en esa disposición, porque a “raja tabla” sí dispone que las ofertas se deben adecuar totalmente al pliego, pues expresa: “… a todos y cada uno de los puntos contenidos en el pliego”. Afortunadamente no añade la consecuencia que produce la falta de acople, por ejemplo el rechazo in limine.*

*Por el contrario, ese fragmento de la disposición debe interpretarse en forma integral con las demás normas, principios y valores de la Ley 80, específicamente las que confieren a los oferentes la posibilidad de subsanar, aclarar o explicar su oferta, e incluso las que le asignan a las entidades la función de corregir, oficiosamente, ciertos requisitos. Conforme a estas ideas, las disposiciones jurídicas no deben interpretarse de manera aislada, mucho menos cuando pertenecen a cuerpos normativos que regulan en forma integral una materia, como sucede con los códigos o los estatutos, función que cumple la Ley 80 con la contratación pública[[24]](#footnote-24).*

*La disposición comentada, interpretada literal, aislada y extensivamente, conduce a que requisitos que solo facilitan la evaluación de las propuestas, por parte de la entidad, adquieran la connotación de causales de rechazo, por ejemplo: i) el pliego exige que la propuesta se entregue en original y dos copias, lo que facilita que el personal técnico, jurídico y logístico o financiero la evalúe, de forma simultánea. Incumplir este requisito no conduce al rechazo, pues se trata de una exigencia formal que no afecta el ofrecimiento. ii) Igual sucede con los formularios que las entidades suelen anexar al pliego, que también les facilita evaluar las propuestas, pero su modificación por el oferente no conduce, automáticamente, a descalificarla, porque habrá que considerar si el cambio afecta el fondo de lo que representa, es decir, si el contenido varía; o si únicamente se modifica la forma, por ejemplo, si cambia los bienes ofertados o si solo altera el contenido de dicho formulario, que en muchos casos resume o sintetiza la propuesta, pero la información puede extraerse de otros lugares de la oferta.*

*De estos ejemplos se infiere que no cualquier desviación de la oferta, en relación con el pliego, justifica su rechazo, porque si bien literalmente deben sujetarse a todos y cada uno de los requisitos contenidos en el pliego, tampoco puede aplicarse implacable y fríamente esta disposición a cualquier requisito omitido o cumplido imperfectamente, pues se sabe que la desviación frente a algunos aspectos del pliego no constituyen causa para rechazar la oferta.*

*De allí se concluye que el art. 30.6 no rige o aplica a los requisitos simplemente formales, que son presupuestos para participar en el procedimiento y no hacen parte de los elementos que permiten comparar las ofertas, como se expresó en relación con el número de copias, la tabla de contenido, el foliado, no aportar los documentos en el “orden” exigido, aspectos que no constituyen, en ningún caso, justificación suficiente para rechazar la propuesta, ni siquiera cuando la entidad solicite que se subsanen y el oferente no lo haga, ya que la finalidad de esos requisitos solo es facilitar el examen de las propuestas, pero jamás afectan el contenido de la oferta, aunque sí la disciplina del proceso.[[25]](#footnote-25)*

28.4. En suma, en torno a la evaluación de propuestas en el marco de una licitación pública cabe identificar los siguientes escenarios: Uno ideal, que la propuesta presentada por determinado contratista se ajuste totalmente a las disposiciones del pliego, caso en el cual es indubitable su habilitación para participar del mecanismo de selección. Otro, en el que está aquella oferta que contraría, en esencia, lo que la administración pretende contratar, lo que daría lugar a su rechazo. Y un punto ubicado entre los dos escenarios indicados es aquel en donde la oferta posee una deficiencia menor en relación con el objeto a contratar (puntualizadas en el numeral 15 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993), circunstancia en la cual la administración está obligada a permitir –a través de las cláusulas del pliego de condiciones- que el oferente ejerza, en un término razonable, su derecho a subsanar la propuesta, conforme al numeral 7 del artículo 30 del estatuto contractual.

29. En el **caso concreto**, las razones expuestas por QBE para impugnar el acto de adjudicación radican en el supuesto incumplimiento de requisitos establecidos por el pliego de condiciones para la presentación de las ofertas por parte de las entidades adjudicatarias La Previsora S.A. Compañía de Seguros y Compañía Agrícola de Seguros S.A.

30. En relación con las ofertas presentadas por La Previsora S.A. Compañía de Seguros, se acreditó (párr. 16.10.2.) que éstas obtuvieron los mejores puntajes en la evaluación de la licitación correspondiente a los grupos II, III y V, dejando en segundo lugar a la compañía demandante, que no censuró ni desvirtuó dichas calificaciones.

30.1. Recuérdese que, para cuestionar las propuestas de La Previsora, QBE aseguró que su contendora no había completado las proformas 4A y 4B de la licitación, que en sentir de la actora (párr. 9.1.) debían ser completadas para todos los grupos de la licitación, y no sólo para las del seguro de vida grupo (es decir, el grupo VI de la licitación). Es importante volver a citar dicha cláusula del pliego, enfatizando en las frases constitutivas del vértice de la acusación planteada:

*Los proponentes deberán limitar la documentación de la propuesta presentada a las PROFORMAS que la integran, las que deberán acompañarse con los documentos indicados en las instrucciones incluidas para el diligenciamiento de cada una de ellas, y adicional a lo anterior, el formato de especificaciones técnicas de seguros generales y los ANEXOS 4A y 4B de la póliza de seguro de Vida Grupo debidamente suscritos por el representante legal y directivos del proponente y la póliza de seriedad de la oferta.* (Subrayas de la Sala)

30.2. Empero, tal como lo manifestó el Ministerio en su momento (párr. 16.9.6.), y lo recalcó la sentencia de primera instancia (párr. 9.2.), este criterio es abiertamente equivocado y contrario a las disposiciones del pliego. No sólo porque parte de una lectura errónea de esta cláusula, sino porque contradice hasta las mismas proformas (párr. 16.2.10.) que, evidentemente, fueron confeccionadas para reunir información sobre la oferta en el grupo correspondiente a los seguros de vida - grupo. Es decir, que en su calidad de oferente del grupo de seguros de automóviles, obligatorios y de responsabilidad civil (grupos II, III y V de la licitación) La Previsora no tenía la carga de completar este formato.

31. Los señalamientos planteados en contra de la oferta presentada por la Compañía Agrícola de Seguros de Vida S.A., para impugnar el acto de adjudicación expedido por el Ministerio, aunque mayores en número, tampoco objetaron los puntajes de oferta que esta sociedad obtuvo en la evaluación del procedimiento licitatorio, y que le impidió a QBE ganar el grupo VI de la licitación, clasificando en segundo lugar (párr. 16.10.2.)

31.1. Lo primero que debe anotar la Sala, coincidiendo con el Tribunal de instancia, es que en el plenario no se anexó la propuesta presentada por la Compañía Agrícola y que resultó ganadora del grupo VI de la licitación. Contrario a lo que sostiene la apelante en su recurso, el documento que obra en el cuaderno 5 del expediente a folios 504 a 514 es la respuesta a las observaciones que QBE realizó sobre la oferta que ésta presentó, no la oferta completa. Vista esta deficiencia probatoria, que como se dijo con antelación (párr. 25 a 27) es un presupuesto necesario para comparar las ofertas de cara a las exigencias del pliego de condiciones y establecer si era cierto que la de la demandante era la mejor, bastaría para concluir que las pretensiones de la demanda en relación con el numeral que adjudicó el grupo VI a la Compañía Agrícola, están destinadas a fracasar.

31.2. Sin embargo, retomando lo expuesto anteriormente (párr. 28 a 28.4), la Sala estima pertinente pronunciarse sobre las argumentaciones empleadas por la actora, así sea para evidenciar su fragilidad.

31.3. Para QBE, cuando el Ministerio permitió subsanar la oferta presentada por la Compañía Agrícola, particularmente en lo atinente a la firma del representante legal y los directivos de la mencionada aseguradora de acuerdo con sus estatutos y políticas de representación, implícitamente modificó los pliegos de condiciones (párr. 9.3.), favoreciendo la propuesta otrora ganadora y alterando el principio de igualdad entre los proponentes, de transparencia y de selección objetiva que rigen los procedimientos administrativos de selección del contratista (párr. 9.6.).

30.4. La Sala ha considerado[[26]](#footnote-26) que los pliegos de condiciones, al ser textos jurídicos, son susceptibles de ser interpretados a través del método literal o gramatical cuando su texto no arroje ningún tipo de dudas sobre la voluntad de su autor, y en particular, de la regla de interpretación sistemática que a partir de la correlación de los fragmentos del texto y de la referencia común al todo del cual hacen parte, permiten desentrañar el texto y darle significado. Bajo este último método, la Sala señaló que *“los pliegos y la propuesta deben ser interpretados en función de las diferentes partes que los conforman, sin aislar o separar una de ellas del conjunto”.*

30.5. Justamente, el yerro que comete la parte actora radica en interpretar la regla del pliego conforme a la cual las proformas debían ir suscritas por la totalidad de los directivos por fuera del todo que la constituye, sin propósito alguno, en un evidente desentendimiento del conjunto de la licitación adelantada por el Ministerio, y de su propósito: suscribir contratos de seguro de diversas categorías con las participantes que formularan la oferta más conveniente para la administración.

30.6. En efecto, la mencionada exigencia no pasaba de ser un mero formalismo, era superfluo solicitarle a todos los directivos de las oferentes que suscribieran las mencionadas proformas, puesto que estas se integraban a la oferta formulada por el representante legal de la compañía, quien en últimas compromete a la sociedad a cumplir con los términos de la propuesta presentada. Por esa misma razón, para la entidad no era indispensable contar con este requisito adjetivo para la comparación sustancial de las ofertas, ni tenía puntaje asignado para la evaluación de las propuestas, y por supuesto, no constituía causal de rechazo (párr. 16.2.7.), que fuese insubsanable.

30.7. Agregado a lo anterior, la Sección Tercera del Consejo de Estado, en sentencia del 28 de mayo de 1998[[27]](#footnote-27), conoció de un asunto similar al aquí planteado.

30.7.1. Se trató de la demanda en contra de un acto de adjudicación en el cual se desestimó la propuesta formulada por la sociedad demandante con fundamento en que esta *“debía estar “firmada por el representante de la firma” y la carta de ofrecimiento fue firmada por el suplente del representante legal”*. Ante ello, la Sala, en consideraciones que son un parámetro vinculante para el caso que nos atañe, sostuvo que tal determinación *“no tuvo en cuenta las prescripciones de los artículos 196, 442 y 829 del Código de Comercio para resolver lo pertinente a la persona que firmó la propuesta presentada por la sociedad actora y el plazo ofrecido para la entrega de los bienes, elementos de controversia en el estudio de la misma, caso en el cual le hubieran permitido considerar la propuesta y no descalificarla como en efecto lo hizo”,* y finalmente aseveró que la entidad demandada:

 *…se excedió por la rigurosidad con que estudió las mismas. En el entendimiento de que las propuestas se debían ajustar “estrictamente” a los términos del pliego de condiciones, no tuvo en cuenta otra cosa distinta que realizar su estudio a partir de la literalidad de las prescripciones del pliego, sacrificando cuestiones de fondo que bien pudo analizar a la luz de otras normas, en el caso concreto, del Código de Comercio.*

30.7.2. Sin dejar de lado que, en el presente caso, la actora inobservó la carga que tenía de acreditar la oferta de su adversaria, situación que hace imposible esbozar comentario alguno sobre un hecho no probado, observa la Sala que avalar la exigencia de QBE de sacar de la competencia a sus contrincantes en la licitación analizada por no firmar de manera estricta las proformas era, cuando menos, incongruente con los principios y valores que inspiran la selección del contratista público. Implicaría el patrocinio de conductas indeseadas en la actualidad por el ordenamiento jurídico, como la sacralización de las formalidades por encima de lo sustancial, y el extremo rigorismo en sacrificio de lo que verdaderamente interesó a la administración, y que nunca fue objeto de señalamiento por la aseguradora demandante: la calificación jurídica, técnica y financiera de la propuesta ganadora.

31. En síntesis, QBE no demostró que la adjudicación de los grupos II, III, V y VI fuera contraria a derecho, y tampoco probó que sus propuestas fueran mejores, más convenientes, y por ello mereciera la adjudicación de los contratos. Hay lugar, en consecuencia, a confirmar la sentencia de primera instancia.

**V. Costas**

32. El Tribunal condenó en costas a la demandante por considerar que demandar perjuicios derivados de la adjudicación de los grupos I y IV de la licitación realizada por el Ministerio buscó inducir en error a la administración de justicia, y contrarió los principios de buena fe y de lealtad procesal exigibles a las partes (párr. 8.9). En la apelación, alegando que las imprecisiones de la demanda fueron errores involuntarios, y que si se cuestionaron las adjudicaciones de los grupos II, III y V, la actora solicitó revocar la condena en costas (párr. 9.8.).

33. En los procesos conocidos por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la condena en costas era regulada por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 que modificó el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo, aplicable a este asunto y que señalaba:

*En todos los procesos, con excepción de las acciones públicas, el Juez, teniendo en cuenta la conducta asumida por las partes, podrá condenar en costas a la vencida en el proceso, incidente o recurso, en los términos del Código de Procedimiento Civil.*

33.1. La Sala ha señalado que esta norma contiene un concepto jurídico indeterminado y confiere al juez de lo contencioso administrativo una facultad discrecional para imponer costas sobre la base de la valoración de la conducta de las partes[[28]](#footnote-28). Sin embargo, ello no significa que el funcionario pueda condenar arbitrariamente a la parte vencida a sufragar la carga económica padecida por su adversaria por los hechos del proceso. En efecto, ha dicho la jurisprudencia que:

*… si bien el artículo 55 de la Ley 446 no concede al operador judicial una facultad absolutamente potestativa de decidir cuándo procede o no la condena en costas, la discreción que puede ejercerse sobre la misma debe atender a una evaluación razonable de la conducta procesal de la parte vencida, ponderación que, a su turno, debe verificar si ha procedido con notorio abuso del derecho de acceso a la justicia, por el ejercicio del derecho de acción o de defensa, de la facultad de solicitar o presentar pruebas, de interponer recursos o de promover incidentes, en forma claramente irrazonable, temeraria, infundada, dilatoria o desleal.[[29]](#footnote-29)*

33.2. Para la Sala, la conducta de la demandante de pedir la nulidad de acápites de la adjudicación sobre los cuales no tenía derechos no fue un simple y burdo error sino que se trató de un uso infundado e irrazonable del derecho de acción que no fue enmendado en las oportunidades procesales correspondientes (v.gr. reforma de la demanda). Además, como se anotó, sus demás pretensiones carecieron de sustento argumentativo y probatorio. No se equivocó el Tribunal al estimar que la conducta de la apelante da lugar a la condena en costas señalada en el citado artículo 55 de la Ley 446 de 1998, y comoquiera que la situación del apelante único no puede desmejorarse, el porcentaje al que fue condenada se mantendrá igual en el presente fallo: 50% de las costas procesales.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

# F A L L A

**PRIMERO**: CONFÍRMASE la sentencia apelada, esto es, la proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 27 de febrero de 2008.

**SEGUNDO**: Devuélvase el proceso al Tribunal de origen, una vez ejecutoriada la presente sentencia.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE**

**RAMIRO PAZOS GUERRERO**

**Presidente de la Sala de Subsección - Impedido**

**DANILO ROJAS BETANCOURTH**

**Magistrado**

**STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO**

**Magistrada**

**Aclara voto**

1. Negrillas originales del texto de la demanda. [↑](#footnote-ref-1)
2. En la demanda se estimó la cuantía del proceso en la suma de $1.400’000.000. De acuerdo con el artículo 132 numeral 3 del Código Contencioso Administrativo, subrogado por el artículo 40 de la Ley 446 de 1998, precepto aplicable a este asunto, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho sería conocida por los Tribunales Administrativos en primera instancia, siempre que la cuantía excediera los 300 salarios mínimos legales mensuales vigentes para el momento de la presentación de la demanda. En este caso, para el año 2005, ese tope equivalía a $114’500.000, monto superado por la cuantía formulada en este proceso. [↑](#footnote-ref-2)
3. El numeral 3.5.1. se refería al certificado de inscripción de documentos expedido por la Cámara de Comercio de vigencia no mayor de 30 días a la fecha de cierre de la licitación; el 3.5.2. exigía el certificado de existencia y representación de la (entonces) Superintendencia Bancaria, expedido dentro de los 30 días calendario contados a partir de la fecha de cierre de la licitación; el 3.5.3. pedía la constancia de cumplimiento de aportes parafiscales para personas jurídicas nacionales; el 3.5.4. era la certificación de responsabilidad fiscal emitido por la Contraloría General de la República; el 3.5.5. aludía al paz y salvo de la Contaduría General de la Nación y; el 3.5.9. era el certificado suscrito por el revisor fiscal del oferente en relación con el cumplimiento de obligaciones parafiscales. [↑](#footnote-ref-3)
4. No se aprecia la fecha exacta de entrega de este documento. [↑](#footnote-ref-4)
5. Cita la sentencia del Consejo de Estado del 26 de septiembre de 1996. Exp. 6647. C.P. Juan de Dios Montes Hernández. [↑](#footnote-ref-5)
6. No aportada al expediente. [↑](#footnote-ref-6)
7. Los cuadros de la evaluación jurídica, técnica y económica de las ofertas en los distintos grupos de seguros, son visibles en los folios 439 a 518 del cuaderno 2. [↑](#footnote-ref-7)
8. Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-1048 del 4 de octubre de 2001. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. [↑](#footnote-ref-8)
9. Ver, entre otras: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 4 de febrero de 2010. Rad. 25000-23-26-000-1994-09827-01(16540). C.P. Mauricio Fajardo Gómez. Y de la Subsección “B”. Sentencias del 30 de abril de 2012. Rad. 19001233100019990011601(21571). C.P. Stella Conto Díaz del Castillo, y del 29 de abril de 2015. Rad. 25000 232600020000224601. Exp. 27510. C.P. Danilo Rojas Betancourth. [↑](#footnote-ref-9)
10. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección “A”. Sentencia del 12 de febrero de 2014. Rad. 73001-23-31-000-2000-03414-01(31753). C.P. Mauricio Fajardo Gómez. [↑](#footnote-ref-10)
11. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 13 de junio de 2011. Rad. 54001-23-31-000-1998-01333-01(19936). C.P. Ruth Stella Correa Palacio. [↑](#footnote-ref-11)
12. Ibíd. [↑](#footnote-ref-12)
13. En los párrafos 25, 26 y 27 de este acápite se reitera lo expuesto por la Subsección “B” de la Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia del 5 de abril de 2013. Rad. 4100123310001996893701. Exp. 22783. C.P. Danilo Rojas Betancourth. [↑](#footnote-ref-13)
14. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. sentencia del 8 de febrero de 2012. Rad. 17001-23-31-000-1997-08034-01(20688). C.P. Ruth Stella Correa Palacio. [↑](#footnote-ref-14)
15. Ley 80 de 1993. Artículo 25 – numeral 1. [↑](#footnote-ref-15)
16. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 19 de febrero de 1987. Rad. 4694. C.P. Julio César Uribe Acosta. [↑](#footnote-ref-16)
17. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 4 de febrero de 2010. Rad. 25000-23-26-000-1994-09827-01(16540). C.P. Mauricio Fajardo Gómez. [↑](#footnote-ref-17)
18. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Subsección “B”. Sentencia del 14 de octubre de 2011. Rad. 05001-23-26-000-1997-01032-01(20811). C.P. Ruth Stella Correa Palacio. Reiterado por la misma Subsección en Sentencia del 5 de abril de 2013. Rad. 25000-23-26-000-1995-11346-01(26292). C.P. Stella Conto Díaz del Castillo. [↑](#footnote-ref-18)
19. [32] *“Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, entre otras, las sentencias de 23 de abril de 1992, exp. 6224 C.P. Julio César Acosta Uribe; y de 23 de abril de 1988, exp. 11192. C.P. Daniel Suárez Hernández.”* [↑](#footnote-ref-19)
20. Sin las modificaciones introducidas con posterioridad al año 2005, en particular, por la Ley 1150 de 2007. [↑](#footnote-ref-20)
21. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección “C”. Sentencias del 26 de febrero de 2014. Rad. 13001-23-31-000-1999-00113-01(25804) y del 12 de noviembre de 2014. Rad. 25000-23-26-000-1996-12809-01(27986). C.P. Enrique Gil Botero. [↑](#footnote-ref-21)
22. Ley 80 de 1993 – Artículo 30 – numeral 6. [↑](#footnote-ref-22)
23. SAYAGUÉS LASO. Enrique. *“La Licitación Pública”*. Acali Editorial. Montevideo. 1978, p. 94-95. Citado por Consejo de Estado. Sentencia del 19 de febrero de 1987, ya referenciada. [↑](#footnote-ref-23)
24. [14] *“Sobre la interpretación del artículo 30.6, la Sala de Consulta del Consejo de Estado señaló en el Concepto del 20 de mayo de 2010 -Rad. 2010-00034-: “el oferente tiene la carga de presentar su oferta en forma íntegra, esto es, respondiendo todos los puntos del pliego de condiciones y adjuntando todos los documentos de soporte o prueba de las condiciones habilitantes y de los elementos de su oferta, de manera que la entidad licitante pueda, con economía de medios, evaluarla lo más eficientemente posible, y sólo si hace falta algún requisito o un documento, la administración puede requerirlo del oferente. Este último proceder se realiza por excepción, pues la regla general debe ser el cumplimiento del numeral 6° del artículo 30 del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, por parte de cada uno de los proponentes.”* [↑](#footnote-ref-24)
25. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección “C”. Sentencia del 12 de noviembre de 2014. Rad. 25000-23-26-000-1996-12809-01(27986). C.P. Enrique Gil Botero. [↑](#footnote-ref-25)
26. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección “B”. Sentencia del 29 de agosto de 2012. Rad. 25000-23-26-000-1997-03808-01(21077). C.P. Danilo Rojas Betancourth. [↑](#footnote-ref-26)
27. Rad. 10539. C.P. Ricardo Hoyos Duque. [↑](#footnote-ref-27)
28. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 18 de febrero de 1999. Rad. 10775. C.P. Ricardo Hoyos Duque. [↑](#footnote-ref-28)
29. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección “A”. Sentencia del 13 de junio de 2016. Rad. 05001-23-31-000-2006-00111-01(48809). C.P. Marta Nubia Velásquez Rico. [↑](#footnote-ref-29)